

343. 071
SET
b e



**BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN
KONSUMEN AIR MINUM
TERHADAP PELAYANAN DAN TARIF
PDAM KOTA SEMARANG**

TESIS

**Diajukan Dalam Ragka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh:

SETIYOWATI, SH

NIM B.4A002044

Bidang Kajian: Hukum Ekonomi dan Teknologi

DOSEN PEMBIMBING:

Prof. Dr. Hj. ESMI WARASSIH, SH.,MS.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**



BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN KONSUMEN AIR MINUM TERHADAP PELAYANAN DAN TARIF PDAM KOTA SEMARANG

Oleh:
SETIYOWATI, SH
NIM B.4A002044

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal: 13 Januari 2005

**TESIS INI TELAH DITERIMA SEBAGAI PERSYARATAN
UNTUK MEMPEROLEH GELAR MAGISTER ILMU HUKUM**

Semarang, 13 Januari 2005

Disetujui Pembimbing

Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih, SH.,MS.

Mengetahui

Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro




Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah, tesis ini telah berhasil diselesaikan sesuai dengan yang telah direncanakan. Penyusunan tesis ini merupakan syarat untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Undip Semarang. Sebagai suatu hasil penelitian, tesis ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi semua pihak yang berkepentingan. Upaya-upaya meningkatkan perlindungan konsumen yang selama ini sering diabaikan oleh para pengusaha dan kurang mendapat perhatian dari Pemerintah. Akibatnya, konsumen lebih banyak dikorbankan hak-haknya tanpa mendapat pembelaan yang memadai.

Penelitian yang dilakukan mencoba mencari sebab-sebab mengapa konsumen sering tidak berupaya mendapatkan haknya, terutama dalam berhubungan dengan PDAM Kota Semarang. Penelitian difokuskan pada budaya hukum konsumen dan pemberdayaan konsumen air minum PDAM Kota Semarang.

Terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu berlangsungnya penelitian hingga selesainya penyusunan tesis ini, terutama kepada:

1. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, Ketua Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Undip Semarang, yang telah memberi bantuan maupun masukan kepada penulis sehingga penelitian dapat berjalan lancar.
2. Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih, SH. MS, Pembimbing pembuatan tesis yang telah membimbing dengan penuh perhatian dan kesabaran.

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:	3787/T/MIH/2
Tgl.	17 Juni 2015

3. Drs. St. Sukirno, MS., Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, yang telah memberi ijin penulis untuk studi lanjut pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Undip Semarang.
4. Ir. Tabah Priangkoso, suami dan anak-anak (Tia, Ita, Nanda) yang selalu memberi perhatian dan dukungan sepenuhnya selama penulis melaksanakan studi lanjut pada Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Undip Semarang.

Sebagai sebuah hasil penelitian, tesis ini terbuka untuk diteliti lebih lanjut. Semoga tesis ini memberi manfaat bagi setiap pembacanya dan memberi sumbangan, baik bagi perkembangan ilmu hukum maupun perbaikan kebijaksanaan dalam kerangka *social control* maupun *social engineering*.

Semarang, 6 Januari 2005

Penulis

ABSTRACT

Consumers have no bargaining position because they depend on PDAM Kota Semarang to get the water supply. PDAM Kota Semarang use its position as only one water supplier company in Semarang City to exploit the water consumers. Consumers don't sue because they don't have enough power to do it and particularly because their legal culture is not suit with the rule of law. That's why the dispute never end at court. Empowerment is one of method to give consumer power to get their right as well and have enough bargaining position to face PDAM Kota Semarang.

This research is qualitative is nature by socio legal approach. This research also supported by 2 types of data namely primary data and secondary data, meanwhile the data collection techniques are observation, deep and undirected interview. Data triangulation technique is applied to check the data validity.

Keywords: *legal culture, empowerment, consumer of water*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR SINGKATAN.....	viii
DAFTAR ISTILAH.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. LATAR BELAKANG	1
B. PERMASALAHAN	4
C. KERANGKA TEORITIK	6
D. TUJUAN PENELITIAN	28
E. KONTRIBUSI PENELITIAN	29
F. METODE PENELITIAN	29
G. SISTEMATIKA DAN PERTANGGUNGJAWABAN	
PENULISAN	37
BAB II BUDAYA HUKUM, PEMBERDAYAAN DAN GERAKAN	
KONSUMEN	
A. BUDAYA HUKUM	40
B. PEMBERDAYAAN, KONSEP DAN	
IMPLEMENTASINYA	49

C. GERAKAN KONSUMEN	57
BAB III DESKRIPSI TENTANG PDAM KOTA SEMARANG	
DAN KONSUMEN PDAM KOTA SEMARANG	
A. GAMBARAN UMUM PDAM KOTA SEMARANG	73
B. KONSUMEN PDAM KOTA SEMARANG	79
BAB IV BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN	
KONSUMEN PDAM KOTA SEMARANG	
A. KONSUMEN LEMAH DAN TIDAK BERDAYA	88
B. BUDAYA HUKUM KONSUMEN PDAM KOTA	
SEMARANG	98
C. PEMBERDAYAAN KONSUMEN	110
BAB V PENUTUP	
A. SIMPULAN	122
B. SARAN	123
DAFTAR PUSTAKA.....	124

DAFTAR SINGKATAN

BPSK, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen
BUMD, Badan Usaha Milik Daerah
BUMN, Badan Usaha Milik Negara
CI, Consumers International
DPR, Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FTC, Federal Trade Commission
GWL, Geemente Water Leiding
LP2K, Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen
LPKSM, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat
No, Nomor
PBB, Persatuan Bangsa-Bangsa
PDAM, Perusahaan Daerah Air Minum
Perda, Peraturan Daerah
Perdakosem, Perusahaan Daerah Kotamadya Semarang
PMI, Palang Merah Indonesia
RT, Rukun Tetangga
RW, Rukun Warga
SK, Surat Keputusan
SPL, Surat Permohonan Menjadi Langganan
UU, Undang-Undang
UUD, Undang-Undang Dasar
UUPK, Undang-Undang Perlindungan Konsumen
WTO, World Trade Organization
YLKI, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

DAFTAR ISTILAH

abuse	penyelewengan
bargaining power	kekuatan tawar
caveat emptor	pembeli yang harus waspada
consumers law	hukum konsumen
empowerment	pemberdayaan
exemption clause	klausula eksenorasi
growth	pertumbuhan
jagad	alam semesta
legal culture	budaya hukum
legal structure	struktur hukum
legal substance	substansi hukum
machstaat	negara kekuasaan
nerima	menyerahkan diri kepada takdir
power	daya
powerless	tak berdaya
public image	citra di masyarakat
rechstaat	negara hukum
related system	sistem yang terkait
self concept	konsep diri
social engineering	perubahan sosial
standard contract	perjanjian baku
state of mind	keadaan alam pikiran
status quo	mempertahankan kekuasaan
take it or leave it	setuju atau tolak
trust	kepercayaan

BAB I

PENDAHULUAN

A, LATAR BELAKANG

Air merupakan kebutuhan vital manusia sebagai makhluk hidup yang tidak bisa digantikan. Hingga saat ini, air masih harus diambil dari alam karena belum dapat dibuat di pabrik. Sejalan dengan berkembangnya jumlah penduduk, air bersih semakin sulit didapatkan. Hal ini disebabkan tekanan manusia terhadap ekosistem sumber daya alam guna meningkatkan taraf hidup manusia modern. Tekanan tersebut mengakibatkan rusaknya sumber daya alam, termasuk hilangnya sumber air bersih.

Industrialisasi yang telah dianggap sebagai satu-satunya jalan menuju kemakmuran menimbulkan konsekuensi berupa pengelompokan penduduk di tempat industri berada. Industri telah telanjur menjadi daya tarik penduduk untuk mencari kemakmuran di tempat-tempat dimana industri berada, yaitu di kota-kota besar seperti Kota Semarang.

Kota Semarang sebagai salah satu kota terpadat di Indonesia mempunyai masalah-masalah yang selalu dihadapi kota-kota industri lainnya seperti munculnya pemukiman liar dan kumuh, sanitasi yang

buruk, rusaknya sumber daya alam setempat termasuk kurangnya ketersediaan air bersih bagi penduduknya.

Peningkatan kebutuhan air bersih di satu sisi dan berkurangnya kualitas sumber daya alam air memerlukan pemecahan. Karena itu tidak ada jalan lain kecuali membentuk sebuah institusi atau lembaga untuk mengatur penyediaan air bersih bagi penduduk suatu daerah yang kemudian dikenal dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kota Semarang.

PDAM Kota Semarang dibentuk sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. Ekbang 8/3/11 tanggal 31 Juli 1973 dan No. Ekbang 8/2/43 tanggal 11 Juli 1974 perihal Perusahaan Air Minum Daerah dan Surat Menteri Dalam Negeri No. BKT 3/1/30 tanggal 30 Maret 1978 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang. Sejak itu berdirilah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kotamadya Semarang.

Dalam menjalankan usahanya, PDAM Kota Semarang memegang monopoli pengelolaan seluruh sumber air di wilayah Kota Semarang termasuk mengolah dan mendistribusikan air tersebut kepada

konsumen yang dalam hal ini adalah penduduk Kota Semarang yang memiliki sambungan pipa air minum PDAM (pelanggan PDAM). Monopoli ini menjadikan PDAM sebagai satu-satunya perusahaan yang mendistribusikan air minum melalui pipa kepada konsumennya.

Sebagai pemegang monopoli air, PDAM mempunyai posisi tawar yang sangat kuat dalam hubungannya dengan konsumen. Dalam banyak kasus perselisihan antara PDAM dan konsumen airnya, konsumen lebih banyak mengalah meskipun sangat dirugikan. Air yang mengalir ke rumah konsumen tidak lancar, keruh, tidak mengalir sehari-hari, atau rekening lima hingga sepuluh tahun yang lalu ditagih dengan ancaman pemutusan pipa jika tidak dibayar serta penentuan tarif secara sepihak merupakan contoh klasik pelayanan buruk PDAM yang sering dialami konsumen PDAM.

Protes-protes atau pengaduan yang disampaikan konsumen kepada PDAM seakan-akan hanya menjadi catatan saja tanpa tindakan memadai untuk menyelesaikan kasus-kasus protes atau pengaduan. Di sisi lain, konsumen yang dirugikan PDAM tidak pernah mengajukan tuntutan hukum kepada PDAM meskipun jelas-jelas dirugikan oleh PDAM. Padahal tuntutan itu dapat didasarkan pada Undang Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), khususnya pada Pasal 4 antara lain:

- a. Konsumen berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Konsumen berhak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapat barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar dan kondisi dan jaminan yang dijanjikan;
- c. Konsumen berhak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang/jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Monopoli PDAM Kota Semarang terhadap pengelolaan sumber daya air dan pendistribusian air di Kota Semarang menjadikannya mempunyai posisi yang sangat kuat sehingga konsumennya tidak berdaya dan tidak mempunyai pilihan lain kecuali menerima seluruh perlakuan PDAM Kota Semarang.

B. PERMASALAHAN

Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen secara eksplisit telah menyebutkan hak-hak konsumen. Tetapi pada kenyataannya, konsumen PDAM Kota Semarang seringkali tidak terpenuhi haknya akibat pelayanan yang buruk, termasuk penentuan tarif yang tidak semestinya oleh PDAM Kota Semarang.

Monopoli air oleh PDAM Kota Semarang menyebabkan

perusahaan daerah ini mempunyai posisi yang sangat kuat dalam menghadapi konsumennya, sehingga konsumen tidak memiliki akses dalam menuntut hak-haknya. Konsekuensinya, salah satu tujuan UUPK untuk memberdayakan konsumen (Pasal 3) tidak terwujud karena konsumen PDAM Kota Semarang tidak berdaya untuk menuntut hak-haknya sesuai UUPK.

Meskipun dalam hubungan hukum pelaku usaha (PDAM Kota Semarang) dengan konsumennya bersifat setara antara hak dan kewajibannya, penyelesaian secara hukum dalam perselisihan antara PDAM Kota Semarang dengan konsumennya tidak pernah dilakukan.

Dengan melihat hal-hal tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa konsumen menjadi lemah dan tidak berdaya pada saat menuntut haknya akibat kerugian yang ditimbulkan dari pelayanan yang buruk oleh PDAM kota Semarang?
2. Bagaimana budaya hukum konsumen/pelanggan PDAM Kota Semarang?
3. Bagaimana memberdayakan konsumen PDAM Kota Semarang agar mendapat hak-haknya sesuai dengan UUPK?

C. KERANGKA TEORITIK

Dalam manajemen bisnis global, konsumen menempati posisi terpenting dalam melakukan perhitungan, penentuan mutu dan jumlah produksi, serta lokasi industri akan didirikan. Pertimbangan utama dalam mendirikan suatu industri adalah seberapa besar konsumen yang merupakan pasar potensial mampu menyerap hasil produksi industri tersebut. Semakin besar jumlah konsumen di suatu wilayah, makin menarik investor untuk menanamkan modal di wilayah itu. Perusahaan-perusahaan beremigrasi ke tempat dimana pasar mereka berada.¹

Dalam sebuah percakapan dengan para CEO Amerika Serikat dan Eropa yang ingin membuka pasar di Jepang, Kenichi Ohmae mengatakan bahwa keberhasilan bisnis bergantung pada usaha untuk tetap dekat dengan pelanggan (konsumen-pen). Perusahaan-perusahaan yang berhasil adalah perusahaan yang dapat menghabiskan waktu dalam percakapan, dalam hubungan yang dekat, dengan apa yang sedang berlangsung di pasar.²

Meski demikian, pengusaha tidak bisa dibiarkan untuk mengeksploitasi konsumen hanya untuk meraih laba setinggi mungkin.

¹ Kenichi Ohmae, *Dunia Tanpa Batas*, Binarupa Aksara, hal 152.

² Kenichi Ohmae, *Ibid*, hal 110.

Karena itu pasar yang merupakan sekelompok konsumen juga harus dilindungi.

Sejalan dengan tuntutan akan mutu yang tinggi dan harga yang serendah mungkin, banyak negara membuat undang-undang untuk melindungi masyarakat dari perbuatan semena-mena pengusaha industri. Masyarakat yang menjadi konsumen sangat rentan terhadap perlakuan pengusaha yang seenaknya sendiri jika hasil produksi industri tersebut sangat dibutuhkan oleh konsumen, lebih-lebih jika sulit atau tidak ada substitusinya.

Indonesia juga tidak ketinggalan dengan membuat Undang Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Konsumen, menurut Pasal 1 UUPK, adalah setiap orang pemakai barang dan/jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Menurut Shidarta, istilah "perlindungan konsumen" berkaitan dengan perlindungan hukum. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan

hukum terhadap hak-hak konsumen.³

Menurut Shidarta pula, hukum perlindungan konsumen merupakan salah satu bidang "hukum konsumen". Hukum konsumen sendiri, selain hukum perlindungan konsumen, juga mencakup hukum privat dan hukum publik.

Hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat azas-azas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur, dan juga mengandung sifat yang melindungi konsumen. Sedangkan hukum konsumen diartikan sebagai keseluruhan azas-azas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.⁴

Azas-azas dan kaidah-kaidah hukum konsumen ini tersebar dalam berbagai bidang hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis seperti hukum perdata, hukum dagang, hukum pidana, hukum administrasi (negara) dan hukum internasional terutama konvensi-konvensi yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan konsumen.⁵

³ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT Grasindo, Jakarta, 2000, hal 16.

⁴ Az Nasution, *Konsumen dan Hukum: Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta hal 64-65.

⁵ Az Nasution, *Ibid*, hal 64.

Meski demikian, hukum konsumen berskala lebih luas meliputi berbagai aspek hukum yang terdapat kepentingan pihak konsumen di dalamnya. Kata aspek hukum ini sangat tergantung pada kemauan kita mengartikan "hukum" ; termasuk juga hukum diartikan sebagai azas dan norma.⁶

Di samping itu, undang-undang tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen, sebab sampai pada terbentuknya UUPK ini telah ada beberapa undang-undang yang materinya melindungi kepentingan konsumen seperti:⁷

1. UU No 10 Tahun 1961 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti UU No.1 tentang Barang menjadi UU;
2. UU No 2 Tahun 1966 tentang Hygiene;
3. UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
4. UU No 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal;
5. UU No 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan;
6. UU No 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian;

⁶ Shidarta, *Loc.Cit*, hal 10.

⁷ Penjelasan atas Undang Undang No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

7. UU No 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan;
8. UU No 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri;
9. UU No 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan;
10. UU No 7 Tahun 1994 tentang *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia);
11. UU No 1 Tahun 1995 tentang Perseoran Terbatas;
12. UU No 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil;
13. UU No 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
14. UU No 12 Tahun 1997 tentang Perubahan atas Undang-undang Hak Cipta sebagaimana telah diubah dengan UU No 7 Tahun 1987;
15. UU No 13 Tahun 1997 tentang Perubahan atas UU No 6 Tahun 1989 tentang Paten;
16. UU No 14 Tahun 1997 tentang Perubahan atas UU No 19 Tahun 1989 tentang Merek;
17. UU No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
18. UU No 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran;
19. UU No 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan;

20. UU No 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No 7
Tahun 1992 tentang Perbankan;

Berkaitan dengan hak-hak konsumen, Shidarta merincinya
sebagai berikut:⁸

1. Hak konsumen mendapatkan keamanan

Konsumen berhak mendapatkan keamanan dari barang
dan jasa yang ditawarkan kepadanya. Produk barang dan/atau
jasa yang dikonsumsi tidak boleh membahayakan jasmani
maupun rohani konsumen. Termasuk keamanan di sini adalah
keamanan dalam menikmati fasilitas umum seperti
perpustakaan, mal, supermarket, rumah sakit, publik area.

2. Hak untuk mendapatkan informasi yang benar

Setiap barang atau jasa yang diperkenalkan kepada
konsumen harus disertai informasi yang benar. Informasi yang
benar ini diperlukan agar konsumen tidak mempunyai
gambaran yang keliru mengenai barang atau jasa tersebut.

3. Hak untuk didengar

Jika informasi yang diberikan produsen dianggap tidak

⁸ Shidarta, *Op.Cit*, hal 18-27.

cukup, maka konsumen berhak untuk meminta informasi tambahan atas barang atau jasa yang ditawarkan.

4. Hak untuk memilih

Dalam mengkonsumsi suatu produk, konsumen berhak menentukan pilihannya. Ia tidak boleh mendapat tekanan dari pihak luar sehingga tidak lagi bebas untuk membeli atau tidak membeli. Seandainya ia jadi membeli, ia juga bebas menentukan produk mana yang akan dibeli. Hak ini sangat sulit digunakan jika barang atau jasa yang akan dibeli merupakan satu-satunya produk yang tersedia karena monopoli.

5. Hak untuk mendapatkan produk barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar yang diberikan.

Dengan hak ini berarti konsumen harus dilindungi dari permainan harga yang tidak wajar. Dengan kata lain, kuantitas dan kualitas barang dan/jasa yang dikonsumsi harus sesuai dengan nilai uang yang dibayar sebagai penggantinya. Namun dalam ketidakbebasan pasar, pelaku usaha dapat saja mendikte pasar dengan menaikkan harga, dan konsumen menjadi korban dari ketiadaan pilihan. Akibat tidak berimbangnya posisi

tawar-menawar antara pelaku usaha dan konsumen, maka pihak pertama dapat saja membebankan biaya-biaya tertentu yang sewajarnya tidak ditanggung konsumen. Praktik tidak terpuji ini lazim dikenal dengan istilah *externalities*.

6. Hak untuk mendapat ganti kerugian

Jika konsumen merasakan, kuantitas dan kualitas barang dan/atau jasa yang dikonsumsi tidak sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya, ia berhak mendapat ganti kerugian yang pantas. Untuk menghindari dari kewajiban memberikan ganti rugi, sering terjadi pelaku usaha mencantumkan klausula eksensorasi di dalam hubungan hukum antara produsen/penyalur produk dan konsumennya.

7. Hak untuk mendapatkan penyelesaian hukum

Hak untuk mendapat ganti kerugian harus ditempatkan lebih tinggi dari hak pelaku usaha (produsen/penyalur) produk untuk membuat klausula eksensorasi secara sepihak. Jika permintaan yang diajukan konsumen dirasakan tidak mendapat tanggapan yang layak dari pihak-pihak terkait dalam hubungan hukum dengannya, maka konsumen berhak mendapat penyelesaian hukum, termasuk advokasi. Dengan kata lain,

konsumen berhak menuntut pertanggungjawaban hukum dari pihak-pihak yang dipandang merugikan karena dikonsumsi produk itu.

8. Hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat

Lingkungan hidup yang baik dan sehat berarti sangat luas, dan setiap makhluk hidup adalah konsumen atas lingkungan hidupnya. Hak atas lingkungan yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak-hak subjektif sebagai bentuk paling luas dari perlindungan seseorang. Ini berarti setiap pemilik hak dapat mengajukan tuntutan agar kepentingannya terhadap lingkungan yang baik dan sehat dapat terpenuhi.

9. Hak untuk dilindungi dari akibat negatif persaingan curang.

Walaupun persaingan terjadi antara pelaku usaha, dampak dari persaingan itu dirasakan oleh konsumen. Jika persaingan sehat, konsumen memperoleh keuntungan. Sebaliknya, jika persaingan curang, konsumen dirugikan.

10. Hak untuk mendapatkan pendidikan konsumen

Masalah perlindungan konsumen merupakan masalah baru di Indonesia. Karena itu wajar jika masih banyak konsumen belum menyadari hak-haknya. Kesadaran akan hak

ini sejalan dengan kesadaran hukum konsumen. Semakin tinggi kesadaran hukum seseorang, makin tinggi penghormatan hak-hak dirinya dan orang lain. Upaya pendidikan konsumen tidak selalu harus melewati jenjang pendidikan formal, tetapi dapat melalui media massa dan kegiatan lembaga swadaya masyarakat. Dalam banyak hal, pelaku usaha terikat untuk memperhatikan hak konsumen untuk mendapatkan "pendidikan konsumen" ini

Penduduk Kota Semarang yang berjumlah lebih dari 1 juta jiwa juga tidak dapat melepaskan diri dari predikat 'konsumen'. Ketidaktersediaan air bersih yang cukup di setiap rumah tangga menjadikan penduduk Kota Semarang menjadi konsumen air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Semarang yang merupakan satu-satunya perusahaan yang mengolah dan mendistribusi air bersih melalui pipa-pipa ke rumah-rumah pelanggan.

Hubungan antara kedua pihak, PDAM Kota Semarang dan konsumennya, tidak selalu berjalan baik. Dalam banyak kasus, konsumen dirugikan oleh PDAM Kota Semarang. Wujud kerugian tersebut dalam bentuk air yang dipasok tidak selalu bersih (keruh atau berlumpur), sehari-hari tidak mengalir, ancaman pemutusan

sambungan pipa karena dianggap belum membayar rekening air bulan tertentu antara 5 hingga 7 tahun silam, hingga penetapan tarif yang diberlakukan secara sepihak tanpa mempertimbangkan suara konsumen.

Kasus-kasus tersebut menunjukkan betapa buruk pelayanan PDAM Kota Semarang kepada konsumennya. Dalam konteks manajemen perusahaan, pelayanan yang buruk kepada konsumen menunjukkan manajemen yang buruk pula. Sedangkan manajemen yang buruk mengakibatkan perusahaan tidak efisien dan oleh PDAM Kota Semarang kerugian akibat tidak efisiennya manajemen ini dibebankan kepada konsumen dalam bentuk kenaikan tarif yang tinggi.

Sebagai perusahaan daerah, tidak efisiennya PDAM Kota Semarang ditanggung juga oleh Pemerintah Kota Semarang dalam bentuk subsidi melalui APBD, yang berarti membebani seluruh masyarakat Kota Semarang. Anggaran yang seharusnya digunakan untuk pembangunan, sebagian terpaksa dialihkan untuk menutup kerugian PDAM Kota Semarang. Selain itu, karena tidak memperoleh laba, maka tidak ada kas untuk pembangunan daerah malah sebaliknya

membebani daerah.⁹

Pembentukan PDAM Kota Semarang sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (2): "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara." dan ayat (3) yang menyebutkan "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Mengingat air merupakan kebutuhan vital makhluk hidup, maka sudah sewajarnya jika air dan isinya serta proses produksi dan distribusinya dikuasai oleh negara untuk menjamin setiap orang warga negara terpenuhi kebutuhan airnya. Selain itu, Pasal 33 UUD 1945 tersebut mendahulukan tercapainya kemakmuran rakyat.¹⁰

Tujuan organisasi manajemen diklasifikasikan dalam lima tipe, yaitu:¹¹

1. Tujuan kemasyarakatan (*social goals*). Tipe ini berkenaan dengan kelas-kelas organisasi luas yang memenuhi

⁹ Penggunaan laba bersih PDAM Kota Semarang menurut Pasal 21 Perda 7 Tahun 1989 adalah 30% untuk Pembangunan Daerah, 30% untuk Anggaran Belanja Daerah 30%, untuk Sosial dan Pendidikan 5%, sedangkan sisanya untuk cadangan umum, jasa produksi, dan dana pensiun dan sokongan.

¹⁰ Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hal 259.

¹¹ Perrow dalam T Hani Handoko, *Manajemen*, BPFE, Yogyakarta, 1984, hal 112.

kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Contoh: memproduksi barang dan jasa, mempertahankan pesanan, mengembangkan dan memelihara nilai-nilai budaya, dan sebagainya.

2. Tujuan keluaran (*output goals*). Tipe ini berkenaan dengan jenis-jenis keluaran tertentu dalam bentuk fungsi-fungsi konsumen. Contoh: barang-barang konsumsi, jasa-jasa bisnis, pemeliharaan kesehatan, pendidikan, dan sebagainya.
3. Tujuan sistem (*system goals*). Tipe ini menyangkut pernyataan atau cara pelaksanaan fungsi organisasi, tidak tergantung pada barang atau jasa yang diproduksi atau tujuan yang diambil. Contoh: penekanan pada pertumbuhan, stabilitas, laba atau cara-cara pelaksanaan fungsi seperti menjadi ketat atau longgar dalam pengendalian dan penyusunan.
4. Tujuan produk (*product goals*), atau lebih tepat tujuan karakteristik produk. Tipe ini menyangkut berbagai karakteristik barang-barang atau jasa yang diproduksi. Contoh: kuantitas dan kualitas, gaya, ketersediaan, keunikan, keanekaragaman produk atau pembaruan produk.

5. Tujuan turunan (*derived goals*). Tujuan ini digunakan organisasi untuk meletakkan kekuasaan dalam pencapaian tujuan-tujuan lain. Contoh: maksud politik, pelayanan masyarakat, pengembangan karyawan, kebijaksanaan investasi dan lokasi pabrik yang mempengaruhi keadaan ekonomi dan masa depan masyarakat tertentu, dan sebagainya.

Proses penetapan tujuan merupakan usaha untuk menciptakan nilai-nilai tertentu bagi kegiatan yang akan dilaksanakan organisasi. Beberapa unsur dasar yang melatarbelakangi penetapan tujuan suatu organisasi untuk menciptakan nilai-nilai tersebut adalah:¹²

1. Bahwa barang dan jasa yang diproduksi organisasi akan dapat memberikan berbagai manfaat paling sedikit sama dengan harganya.
2. Bahwa barang dan jasa dapat memuaskan kebutuhan konsumen atau pelanggan.
3. Bahwa teknologi yang digunakan dalam proses produksi akan menghasilkan barang dan jasa dengan kualitas bersaing.

¹² Pearce dan Robinson dalam T Hani Handoko, *Ibid*, hal 113.

4. Bahwa dengan kerja keras dan dukungan seluruh sumber dayanya, organisasi dapat beroperasi dengan lebih baik dari sekadar menjaga kelangsungan hidup (*survive*), yaitu untuk pertumbuhan (*growth*) dan dapat menghasilkan laba (*profitable*).
5. Bahwa pelayanan manajemen akan memberikan *public image* yang menguntungkan, sehingga mereka bersedia menanamkan modalnya dan menyumbangkan tenaganya untuk membantu sukses organisasi.
6. Bahwa perusahaan mempunyai konsep diri (*self concept*) yang dapat dikomunikasikan dan ditularkan kepada para karyawan dan pemegang saham organisasi.

Dalam beroperasi, PDAM Kota Semarang memegang monopoli pengelolaan seluruh sumber air, mengolahnya, dan mendistribusi air melalui pipa-pipa kepada konsumen pelanggan. Sebagai pemegang monopoli, PDAM Kota Semarang mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat dalam menghadapi konsumennya. Bahkan PDAM Kota Semarang dapat mengatakan kepada konsumennya *take it or leave it*. Menghadapi hal seperti ini, konsumen memilih untuk mengalah dari pada sama sekali tidak mendapatkan pasokan air dari

PDAM Kota Semarang. Jadi sama sekali konsumen tidak mendapat perlindungan atau berada dalam keadaan tidak berdaya dalam berhubungan hukum dengan PDAM Kota Semarang.

Menurut Mulyana W Kusumah, asumsi dasar bagi pemahaman masalah-masalah hukum adalah bahwa setiap masyarakat senantiasa mengalami perubahan sosial, konflik sosial, paksaan oleh sejumlah anggota masyarakat kepada anggota masyarakat yang lain. Penyebab konflik adalah ketidaksamarataan sosial, dalam hal ini hukum seringkali digunakan untuk keuntungan golongan yang berkuasa. Penganut-penganut konflik ini mempertanyakan siapa yang diuntungkan oleh hubungan-hubungan hukum tertentu.¹³

Empat tahun setelah diundangkannya UUPK, perilaku dan kondisi hubungan PDAM Kota Semarang dan konsumennya tidak berubah. Padahal tujuan dari perlindungan konsumen dalam UUPK salah satunya adalah untuk meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen (Pasal 3 huruf c UUPK).

Konsumen lebih menganggap hubungan dengan PDAM Kota

¹³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni Bandung, 1985, hal 34.

Semarang sebagai ketergantungan kepada PDAM Kota Semarang untuk memenuhi kebutuhan air konsumen. Sehingga konsumen memilih untuk mengalah jika hak-haknya dilanggar oleh PDAM Kota Semarang. Padahal kedudukan dalam hubungan hukum antara pelaku usaha (dalam hal ini PDAM Kota Semarang) dan konsumen adalah kesetaraan. Artinya, kedua belah pihak mempunyai hak dan kewajiban yang seimbang.

Tidak adanya kasus kerugian yang diakibatkan oleh PDAM Kota Semarang yang diajukan oleh konsumen ke pengadilan untuk mendapat penyelesaian secara hukum menjadi salah satu indikator bahwa hukum masih belum menjadi bagian dari budaya dalam masyarakat.

Oleh Lawrence M Friedman, seperti dikutip oleh Satjipto Rahardjo, budaya hukum dirumuskan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif.¹⁴ Sebagai bagian dari sistem hukum, budaya hukum menempati posisi penting.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1986, hal 82.

Terkadang kita sulit untuk menjelaskan mengapa sistem hukum tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya atau dilaksanakan dengan pola yang berbeda dari pola aslinya tanpa membicarakan budaya hukum.¹⁵

Budaya hukum muncul karena adanya tuntutan atau permintaan yang datang dari rakyat atau pemakai jasa hukum. Penyelesaian sengketa melalui institusi hukum menunjukkan adanya tuntutan tersebut. Di balik tuntutan itu, kecuali didorong oleh kepentingan, terlihat juga adanya faktor-faktor seperti ide, sikap, keyakinan, harapan dan pendapat mengenai hukum.¹⁶

Lev merinci budaya hukum ke dalam nilai-nilai hukum prosedural dan nilai-nilai substansif. Pertama, mempersoalkan cara-cara pengaturan masyarakat dan manajemen konflik; kedua, komponen substansif dari budaya hukum itu terdiri dari asumsi-asumsi fundamental mengenai distribusi maupun penggunaan sumber-sumber di dalam masyarakat, apa yang dianggap adil dan tidak oleh masyarakat dan sebagainya.¹⁷

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal 155.

¹⁶ *Ibid*, hal 154.

¹⁷ Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Undip, 2001, hal 11-12.

Ada dua fungsi yang dapat dijalankan oleh hukum di dalam masyarakat, yaitu pertama sebagai sarana kontrol sosial dan kedua sebagai sarana untuk melakukan *social engineering*. Sebagai sarana kontrol sosial, maka hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada di dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya.¹⁸ Dalam perannya sebagai kontrol sosial, hukum hanya mempertahankan apa yang tetap dan telah diterima di dalam masyarakat atau dengan kata lain hukum menjadi penjaga status quo. Namun di luar itu, hukum dapat digunakan dengan tujuan mengadakan perubahan-perubahan dalam masyarakat (*social engineering*).

Dari sisi sosiologi hukum, akan diamati hubungan timbal balik antara lembaga dan aktivitas perundang-undangan dengan masyarakat tempat dimana ia berada. Oleh karena itu, menurut Schuyt, dalam kepustakaan mengenai sosiologi hukum, sebagian besar digunakan untuk mempelajari perundang-undangan. Orang mempelajari lahirnya undang-undang, efek-efek sampingannya yang negatif maupun positif, mempelajari apakah tujuan-tujuan yang dicantumkan di dalam undang-undang itu seringkali merupakan endapan dari perjuangan politik atau keinginan politik. perundang-undangan merupakan sarana yang

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Bhara, Jakarta, 1973, hal 130.

dipergunakan orang untuk mencoba menimbulkan suatu keadaan tertentu dalam masyarakat atau untuk mengendalikan keadaan. Kadang-kadang orang ingin menggunakan perundang-undangan itu untuk menimbulkan suatu perubahan sosial yang nyata. Penguasaan atau pengarahan proses sosial ini juga disebut *social engineering*.¹⁹

Konsep pemberdayaan masyarakat mencerminkan paradigma baru dalam pembangunan, yakni bersifat partisipatif, berpusat pada rakyat, dan berkelanjutan. Oleh karena itu konsep pemberdayaan jelas lebih luas dari pada hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar dan hanya menyediakan mekanisme kemiskinan lebih lanjut, pertumbuhan ekonomi yang tepat, kesetaraan gender, dan keadilan antar generasi.

Prinsip pemberdayaan pada hakekatnya "memberikan *power* kepada *powerless*", karena hanya apabila memiliki *power*, maka mereka akan dapat melaksanakan aktualisasi eksistensi. Gerakan ini tetap mengamanatkan kepada perlunya *power*, dan menekankan kepada keberpihakan kepada *the powerless*. Gerakan ini pada dasarnya ingin agar semua dapat memiliki kekuatan yang menjadi modal dasar dari

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Penerbit Angkasa, Bandung, 1986, hal 117.

proses aktualisasi eksistensi itu.²⁰

Pemberdayaan masyarakat adalah konsep yang menyeluruh. Ia menyangkut nilai-nilai dalam masyarakat. Melalui pemberdayaan masyarakat diharapkan terjadinya peningkatan, bukan hanya ekonomi, tetapi juga harkat, martabat, rasa percaya diri dan harga diri. Dengan demikian pemberdayaan masyarakat tidak hanya menumbuhkan nilai tambah ekonomi, tetapi juga nilai tambah sosial, budaya dan politik. Tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat dalam membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan.

Proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. Pertama, proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses yang memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi.

²⁰ AMW Pranarka dan V Moelyarto, *Pemberdayaan*, dalam Onny S Prijono dan AMW Pranarka, *Pemberdayaan, Konsep dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal 54.

Kedua, kecenderungan menekankan pada proses stimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui dialog.²¹

Pemberdayaan merupakan suatu kekuatan untuk dapat akses terhadap sumber-sumber daya yang ada sehingga merupakan pembagian kekuasaan yang adil yang dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan eksistensinya. Pemberdayaan hanya dapat dilakukan melalui proses partisipasi mengingat *participation means a shift in decision-making power from more powerful to poor, disadvantaged, and less influential groups.*

Partisipasi dapat menjadikan masyarakat sadar akan perscalan-persoalan yang dihadapi dan membantu mereka untuk dapat memahami realitas sosial, politik dan ekonomi yang ada di sekitarnya.²²

Menurut Arnstein, partisipasi dibagi ke dalam tiga tingkatan, yaitu *Non Participative*, *Tokenism*, dan *Citizen Participative*. Tingkatan pertama, meliputi manipulasi dan terapi, artinya bukan partisipasi sebab tujuannya bukan memberikan kemampuan pada masyarakat agar

²¹ Oakly & Marsden dalam Onny S Prijono, *Ibid*, hal 57.

²² Esmi Warassih, *Opcit*, hal 29.

berperan serta membuat keputusan melainkan untuk menidik dan mengobati partisipan dalam partisipasi; tingkatan kedua, meliputi *informing*, *consultation*, dan *palcation* yang merupakan formalitas belaka sebab aspirasi, pendapat atau opini partisipan hanya sebagai bahan utnuk didengar dan belum tentu menjadi bahan pengambilan keputusan; tingkatan ketiga, terdiri atas *partnership*, *delegated power* dan *citizen control*, masyarakat dapat melakukan nogosiasi dan bahkan memiliki kekuatan untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan, dan yang terakhir inilah yang merupakan partisipasi nyata. Partisipasi akan menghasilkan pemberdayaan yang dapat merupakan alat bagi tercapainya tujuan seperti keadilan dan demokrasi.²³

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *critical theory*, karena dalam penelitian ini lebih menitikberatkan pada perlu adanya kritik terhadap kemapanan untuk melakukan transformasi dan pemberdayaan manusia guna membantu masyarakat menemukan kondisi yang lebih baik.

D. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengidentifikasi permasalahan yang menyebabkan ketidakberdayaan konsumen/pelanggan PDAM Kota Semarang dari

²³ Esmi Warassih, *Ibid*, hal 30.

sisi hukum dan solusi pemberdayaannya;

2. Untuk mengungkap dan memahami budaya hukum konsumen/pelanggan PDAM Kota Semarang
3. Mencari solusi untuk memberdayakan konsumen PDAM Kota Semarang agar mendapat hak-haknya sesuai dengan UUPK.

E. KONTRIBUSI PENELITIAN

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam memahami budaya hukum konsumen, khususnya pelanggan PDAM Kota Semarang sehingga dapat digunakan sebagai masukan dalam pembuatan peraturan perlindungan konsumen;
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi acuan bagi Pemerintah Kota Semarang dan PDAM Kota Semarang untuk memperbaiki manajemen PDAM Kota Semarang sehingga dapat diperoleh pelayanan dan hak bagi konsumen/pelanggan.

F. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan yang bersifat yuridis sosiologis (sociol-legal research). Pendekatan ini dimaksudkan untuk memahami hubungan dan keterkaitan antara aspek-aspek hukum dengan realitas empirik dalam

masyarakat.

2. Paradigma

Konsep paradigma yang diperkenalkan Kuhn yang kemudian dipopulerkan oleh Robert Friedrichs melalui bukunya *sociology of sociology*, adalah suatu pandangan yang mendasar tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) dari suatu cabang ilmu. Selanjutnya secara umum oleh Robert Friedrichs mengartikan paradigma sebagai suatu pandangan yang mendasar tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) yang semestinya dipelajari (*a fundamental image discipline has of IES subyek matter*).²⁴

Penggunaan paradigma diharapkan dapat mengungkapkan dimensi dan esensi dari aspek sosial kultural yang mempengaruhi bekerjanya hukum, sehingga hukum tidak di lihat semata-mata sebagai perwujudan dan pencerminan dari konsep-konsep dan aturan-aturan normatif, sebab realitas hukum sesungguhnya sebagai perwujudan dan pencerminan dari struktur masyarakat tempat ia

²⁴ Lily Rosyidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1992, hal 71.

menjadi bagiannya.²⁵

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *critical theory*, karena dalam penelitian ini lebih menitikberatkan pada perlu adanya kritik terhadap kemapanan untuk melakukan transformasi dan pemberdayaan manusia guna membantu masyarakat menemukan kondisi yang lebih baik.

3. Penentuan Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Semarang. Untuk data normatifnya dilakukan dengan mempelajari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen dan perundang-undangan yang mengatur pelayanan dan penentuan tarif PDAM Kota Semarang. Sedangkan data empirisnya diperoleh dari konsumen atau masyarakat pelanggan PDAM Kota Semarang dan pejabat-pejabat pembuat kebijaksanaan dalam manajemen PDAM Kota Semarang.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Sumber data primer dapat berbentuk pengetahuan, pandangan, sikap atau persepsi dan tindakan/perilaku konsumen

²⁵ Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal 64.

PDAM Kota Semarang . Data sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, surat kabar dan lain-lain yang berkaitan dengan permasalahan.

5. Informan.

Penentuan informan dalam penelitian ini dilakukan secara *purposive sampling*. Sampel bertujuan (*purposive sample*) dapat ditandai dari ciri-cirinya sebagai berikut:²⁶

- a. Rancangan sampel yang muncul: Sampel tidak dapat ditentukan atau ditarik terlebih dahulu;
- b. Pemilihan sampel secara berurutan: Tujuan memperoleh variasi sebanyak-banyaknya hanya dapat dicapai apabila pemilihan satuan sampel dilakukan jika satuan sebelumnya sudah dijangkau dan dianalisis. Setiap satuan berikutnya dapat dipilih untuk memperluas informasi yang telah diperoleh terlebih dahulu sehingga dapat dipertentangkan atau diisi adanya kesenjangan informasi yang ditemui. Dari mana atau dari siapa ia mulai tidak menjadi persoalan, tetapi jika hal itu sudah berjalan, maka pemilihan berikutnya tergantung pada apa keperluan peneliti.

²⁶ Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hal 164.

Teknik sampling "bola salju" bermanfaat dalam hal ini, yaitu mulai dari satu menjadi makin lama makin banyak;

- c. Penyesuaian berkelanjutan dari sampel: Pada mulanya setiap sampel dapat sama kegunaannya. Namun sesudah makin banyak informasi yang masuk dan makin mengembangkan hipotesis kerja, akan ternyata bahwa sampel main dipilih atas dasar fokus penelitian;
- d. Pemilihan berakhir jika sudah terjadi pengulangan: Pada sampel bertujuan, jumlah sampel ditentukan oleh pertimbangan-pertimbangan informasi yang diperlukan. Jika maksudnya memperluas informasi, jika tidak lagi informasi yang dapat dijangkau, maka penarikan sampel dapat diakhiri. Jadi kuncinya di sini adalah jika sudah mulai terjadi pengulangan informasi, maka penarikan sampel sudah harus dihentikan.

Informasi kunci dalam penelitian ini diambil dari berbagai pihak, yaitu:

- a. Konsumen/pelanggan,
- b. Praktisi (praktisi hukum, aktivis pembelaan konsumen)
- c. Pakar.

6. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian ini terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjang adalah daftar pertanyaan, catatan lapangan dan rekaman tape recorder.²⁷

7. Pengumpulan data lapangan dilakukan dengan cara:

- a. Observasi (pengamatan), yaitu pengamatan yang dilakukan terhadap kenyataan fisik pelaksanaan pelayanan PDAM Kota Semarang kepada konsumen.
- b. Wawancara, yang dilakukan secara terstruktur maupun tidak terstruktur. Wawancara terstruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan (kuesioner). Sedangkan wawancara tak terstruktur yaitu wawancara yang dilakukan tanpa berpedoman pada daftar pertanyaan. Materi diharapkan dapat berkembang sesuai dengan jawaban informan (responden) dan situasi yang berlangsung.

8. Teknik Analisis Data

Dalam menganalisa data menggunakan analisa kualitatif. Data yang telah dikumpulkan dan telah dicek keabsahannya serta

²⁷ S Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992, hal 9.

dinyatakan valid, lalu diproses mengikuti langkah-langkah yang bersifat umum, yakni:

- a. reduksi data,
- b. display data, dan
- c. mengambil kesimpulan dan verifikasi.²⁸

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data "kasar" yang muncul dari catatan di lapangan.

Display data atau penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang diperoleh baik dari konsumen, praktisi maupun pakar dalam memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

Verifikasi adalah tahap dilakukannya pemeriksaan terhadap kebenaran laporan yang diperoleh di lapangan.

9. Teknik Pegecekan Keabsahan Data

Setelah dilakukan penelitian lapangan dan menganalisa data maka data-data yang diperoleh di lapangan baik dari hasil observasi, wawancara dengan responden maupun informan, dilakukan

²⁸ S Nasution. *Op. Cit*, hal 129.

pengecekan kebenarannya guna memperoleh keabsahan/validitas data. Untuk mengecek kehandalan dan keakuratan data, maka digunakan teknik triangulasi data, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu.²⁹

Dalam penelitian ini, teknik pemeriksaan triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber, yaitu membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda. Hal ini dapat dicapai melalui:

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara,
- b. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi,
- c. Membandingkan apa yang dikatakan orang pada situasi penelitian dengan apa yang dikatakan orang sepanjang waktu,
- d. Membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda stratifikasi sosialnya,
- e. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang

²⁹ Lexi J Moleong, Loc. Cit, hal 179

berkaitan

Dengan penggunaan triangulasi ini, diharapkan informasi yang diperoleh dapat di *cross check*, sehingga akurasi dapat diuji.

G. SISTEMATIKA DAN PERTANGGUNGJAWABAN

PENULISAN

Penulisan tesis ini terdiri dari lima bab, yang tersusun secara berurutan, dari bab ke-satu hingga ke-lima. Masing-masing bab saling terkait satu sama lain sehingga menjadi satu kesatuan yang utuh.

Tesis ini berusaha mengungkap perilaku konsumen PDAM Kota Semarang, termasuk budayanya dalam menghadapi perlakuan buruk PDAM Kota Semarang, di samping upaya-upaya pemberdayaan konsumen agar lebih berani menuntut hak dan mempunyai keseimbangan posisi tawar dengan PDAM Kota Semarang.

Tulisan ini diawali bab ke-satu yang memaparkan latar belakang masalah yang menguraikan kedudukan konsumen dan PDAM Kota Semarang yang sangat timpang. PDAM Kota Semarang memiliki posisi tawar yang sangat kuat karena merupakan satu-satunya perusahaan distribusi air di kota Semarang, sehingga konsumen tidak mempunyai pilihan lain kecuali mengikuti keinginan PDAM Kota Semarang.

Pada bagian berikutnya, diuraikan arti pentingnya penelitian ini

dilakukan, diikuti dengan uraian tujuan penelitian dan kontribusi penelitian ini. Bagi peneliti, tidak adanya perselisihan antara konsumen dengan PDAM Kota Semarang yang diselesaikan melalui jalur hukum sangat menarik untuk diteliti dan dikaji, mengingat begitu banyak pelanggaran hak konsumen yang dilakukan oleh PDAM Kota Semarang.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *critical theory*, karena dalam penelitian ini lebih menitikberatkan pada perlu adanya kritik terhadap kemampuan untuk melakukan transformasi dan pemberdayaan manusia guna membantu masyarakat menemukan kondisi yang lebih baik.

Pada bab ke-dua dipaparkan secara terperinci mengenai budaya hukum, pemberdayaan, serta sejarah gerakan konsumen sebagai dasar untuk mengkaji hasil penelitian yang diperoleh. Sedangkan bab ke-tiga berisi gambaran umum PDAM Kota Semarang sebagai sebuah perusahaan daerah beserta tujuan pendirian, struktur organisasi perusahaan, maupun proses produksi air yang didistribusikan. Sedangkan pada bagian berikutnya diuraikan sikap dan perilaku konsumen PDAM Kota Semarang sebagai pijakan untuk menganalisis hasil penelitian.

Bab berikutnya, yaitu bab ke-empat berisi analisis kondisi dan posisi konsumen saat berhadapan dengan PDAM Kota Semarang. Pada bab ini juga terdapat analisis mengapa kasus-kasus pelanggaran hak-hak konsumen tidak pernah diselesaikan di pengadilan, diikuti dengan upaya-upaya pemberdayaan agar konsumen lebih berani menuntut haknya dan ikut berpartisipasi dalam pembuatan kebijaksanaan Pemerintah kota Semarang yang menentukan arah dan kebijaksanaan PDAM Kota Semarang sebagai perusahaan daerah.

Bab ke-lima atau bab terakhir merupakan penutup dari seluruh bahasan yang berisikan kesimpulan dari semua yang telah dibicarakan pada bab-bab sebelumnya. Selain itu juga diberikan saran kepada konsumen agar konsumen PDAM Kota Semarang lebih berdaya dan memiliki posisi tawar yang lebih seimbang dengan PDAM Kota Semarang.

BAB II

BUDAYA HUKUM, PEMBERDAYAAN DAN GERAKAN KONSUMEN

A. BUDAYA HUKUM

Budaya hukum suatu masyarakat tidak bisa dilepaskan dari kebudayaan masyarakat itu sendiri. Penilaian terhadap hukum sangat dipengaruhi oleh kebudayaan masyarakat. Dengan demikian budaya hukum dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya yang dianut oleh masyarakat.

Kebudayaan diartikan sebagai keseluruhan sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kegiatan masyarakat, yang kemudian dijadikan milik manusia dengan belajar. Istilah yang tepat dari wujud ideal dari kebudayaan ini adalah adat dan adat istiadat (dalam bentuk jamak). Dalam kenyataannya keseluruhan bentuk kebudayaan saling mempengaruhi satu sama lain. Adat istiadat mengatur dan memberi arah kepada tindakan dan karya manusia menghasilkan benda-benda (kebudayaan fisik) yang membentuk suatu lingkungan hidup tertentu yang pada gilirannya akan menjauhkan manusia dari lingkungan alamnya, sehingga mempengaruhi pola-pola perbuatannya, bahkan cara berfikir manusia.¹ Sedangkan menurut Koentjoroningrat,

¹ Kodiran, *Aspek Kebudayaan Bangsa Dalam Hukum Nasional, Identitas Hukum Nasional*, Editor Artidjo Alkotsar, FH UII Yogyakarta, 1997, hal 84.

salah satu wujud kebudayaan adalah suatu kompleks dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan dan sebagainya.²

Setiap masyarakat mempunyai kebudayaan yang terutama bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat tersebut. Kebudayaan suatu masyarakat mencakup ruang lingkup yang sangat luas, yakni segala segi kehidupan masyarakat itu sendiri, baik bersifat materiil maupun spirituil. Segi-segi pokok kehidupan masyarakat tersebut mencakup bidang-bidang politik ekonomi, sosial, pertahanan-keamanan dan hukum, sehingga terdapat budaya-budaya politik, ekonomi, sosial, pertahanan keamanan dan hukum.³

Kajian budaya hukum bukan hanya sekadar membahas hukum dalam konteks perubahan sosial semata, melainkan melihat bagaimana sistem hukum yang satu berinteraksi dengan nilai-nilai sosial budaya lainnya. Terdapat tiga komponen penting dalam hubungannya dengan pembangunan budaya hukum Indonesia. *Pertama*, pembangunan budaya hukum berkaitan dengan reformasi peningkatan kualitas hukum substantif, dimana praktek ketatanegaraan selama ini menunjukkan

² Wujud lainnya adalah sebagai suatu kompleks aktivitas serta tindakan berpola dari manusia dalam masyarakat, dan kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia. Koentjoroningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hal 186.

³ Soerjono Soekanto, Edie T. Hendratno, TH. Sardjito, *Antropologi Hukum Proses Pengembangan Hukum Adat*, CV Rajawali Press, Jakarta, 1984, hal 201.

banyaknya produk lembaga legislatif yang dibuat sesungguhnya tidak identik dengan tegaknya negara hukum. *Kedua*, tegaknya budaya hukum berkaitan dengan peranan struktur atau lembaga-lembaga hukum dalam masyarakat, oleh karena itu hilangnya supremasi hukum bukan sekadar diakibatkan oleh kekurangan otonomi lembaga peradilan, melainkan juga disebabkan oleh kepastian hukum yang tidak didukung oleh doktrin preseden hukum. *Ketiga*, faktor budaya yang berlaku di dalam masyarakat.⁴

Keterlibatan hukum yang semakin aktif ke dalam persoalan-persoalan yang menyangkut perubahan sosial, justru memunculkan permasalahan yang mengarahkan pada penggunaan hukum secara sadar dan aktif sebagai sarana untuk turut menyusun tata kehidupan yang baru tersebut. Hal ini tampak pada segi pengaturan oleh hukum, baik dari aspek legitimasinya, maupun aspek keefektifan penerapannya. Persoalan yang muncul tersebut dengan demikian bergeser dari bagaimana mengatur sesuatu dengan prosedur hukum, ke arah bagaimana pengaturan itu sehingga dalam masyarakat akan timbul efek-efek yang dikehendaki oleh hukum.⁵

⁴ Jawahir Tontowi, *Budaya hukum dan Kekerasan Dalam Dinamika Politik Indonesia*, UII Press, 2001, hal 10.

⁵ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal 1.

Tugas utama hukum, menurut Kusumadi Pudjosewojo⁶, adalah untuk menciptakan ketertiban, sebab ketertiban itu sendiri merupakan syarat pokok adanya keteraturan dalam masyarakat.⁷ Dalam perannya sebagai kontrol sosial, hukum hanya mempertahankan apa yang tetap dan telah diterima di dalam masyarakat atau dengan kata lain hukum menjadi penjaga status quo. Dalam hal ini hukum mempertahankan apa saja yang telah diterima dalam masyarakat. Namun di luar itu, hukum dapat digunakan dengan tujuan mengadakan perubahan-perubahan sosial⁸ dalam masyarakat (*social engineering*). Tetapi memfungsikan hukum sebagai sarana perubahan sosial tidak mudah karena seringkali hukum harus berhadapan dengan budaya hukum masyarakat.

⁶ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara, Jakarta, hal 41.

⁷ Dalam konteks pembangunan, peranan hukum sebagai sarana kontrol sosial sangat penting karena pembangunan tidak akan dapat berlangsung tanpa adanya ketertiban sebagai syarat kondisi stabil yang sangat dibutuhkan bagi pembangunan. Namun demikian peranan hukum sebagai sarana perubahan sosial tetap diperlukan untuk mengubah perilaku masyarakat sesuai dengan tujuan hasil pembangunan itu sendiri. Jadi peranan hukum sebagai sarana kontrol sosial dan sarana perubahan sosial tidak dapat dipisah-pisahkan.

⁸ Selo Sumardjan dalam *Social Change in Jogjakarta*, Gajah Mada University Press, Jogjakarta, 1981, hal 3, menyebutkan perubahan sosial mencakup bermacam perubahan di dalam lembaga masyarakat sehingga mempengaruhi sistem sosialnya, termasuk nilai-nilai, sikap, perilaku serta hubungan antar kelompoknya.

Penggunaan hukum sebagai alat perubahan sosial membawa implikasi tertentu terhadap bentuk kebijaksanaan negara, baik dalam perumusan, implementasi dan evaluasi setiap kebijaksanaan. Hal ini dikarenakan hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial itu sendiri. Oleh karena itu, hukum semakin penting peranannya sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah.⁹

Dalam rangka untuk merealisasikan kebijaksanaan ini maka pembuat kebijaksanaan memiliki alat yakni peraturan perundang-undangan yang ia buat. Selain itu dapat dikatakan bahwa agar rencana pembangunan mendapat kekuatan dalam pelaksanaannya, maka ia perlu mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu.¹⁰

Penggunaan perundang-undangan secara sadar oleh pemerintah sebagai suatu sarana untuk melakukan tindakan sosial yang terorganisasi telah merupakan ciri khas negara modern.¹¹ Sedangkan dalam sistem hukum modern terdapat kecenderungan yang tetap dan kuat ke arah penggantian perundangan rakyat yang lokal sifatnya oleh perundang-

⁹ Bambang Sunggono, *Op cit*, hal 3.

¹⁰ Esmi Warassih Pujirahayu, *Kegunaan Telaah Kebijakan Publik Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa Ini*, Masalah Masalah Hukum FH UNDIP No. 11 Tahun 1994, hal 20.

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1981, hal 113.

undangan resmi yang dibuat oleh pemerintah.¹² Artinya, hukum diberlakukan secara nasional dan seragam serta tidak lagi bersifat lokal dan tradisional, sehingga untuk mencapainya diperlukan reformasi hukum.

Barda Nawawi Arief¹³ menjelaskan bahwa reformasi hukum dan keadilan tidak hanya berarti reformasi peraturan perundang-undangan, tetapi mencakup reformasi sistem hukum secara keseluruhan yang meliputi substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Reformasi hukum dan keadilan juga tidak semata-mata masalah sistem hukum, tetapi terkait dengan keseluruhan sistem politik dan sistem sosial (termasuk sistem ekonomi).

Reformasi hukum tidak hanya memperbarui substansi hukum (*legal substance reform*), melainkan juga *legal structure reform* dan *legal culture reform* dimana di dalamnya terdapat pembaruan etika hukum dan ilmu/pendidikan hukum (*legal ethic and legal science/education reform*).

¹² Marc Galanter, *Modernisasi Sistem Hukum*, dalam Myron Weiner (ed.), *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan*, cet. III, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1983, hal 110.

¹³ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal 1.

Dalam situasi krisis saat ini yang terpenting justru pembaruan aspek immaterial dari hukum (budaya hukum, etika hukum dan pendidikan hukum).

Membangun budaya hukum dari segi hukum substansif tidak bisa dilepaskan dari kenyataan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) bukan merupakan negara kekuasaan (*machtstaat*). Oleh karena itu mengembalikan prinsip-prinsip dasar negara hukum dalam arti konseptual dan fungsional mau tak mau harus dilakukan. Pada dasarnya, *rechtstaat* mengandung elemen-elemen kebebasan individual melalui prosedur hukum yang dilaksanakan di pengadilan, dan dibarengi dengan alat paksa dalam melaksanakan misinya untuk menekan absolutisme, sehingga suatu negara menerapkan kekuasaan dengan cara-cara yang adil dengan menjamin terselenggaranya pembagian hak-hak dasar universal masyarakat secara sejajar.

Hubungan antara hukum dengan perilaku masyarakat terdapat unsur *pervasive socially* (penyerapan sosial). Artinya bahwa kepatuhan dan ketidakpatuhan terhadap hukum serta hubungannya dengan sanksi dikatakan saling relevan atau memiliki suatu pertalian yang jelas, apabila aturan hukum dengan sanksinya melakukan tindakan paksaan (polisi, hakim, jaksa, dsb) sudah dipahami arti dan kegunaannya oleh individu

dan masyarakat yang terlibat dalam hukum itu.¹⁴

Hukum dapat dikatakan berjalan dengan efektif apabila apa yang digariskan di dalamnya benar-benar terealisasi di dalam kenyataan. Pada peranannya sebagai sarana perubahan sosial, hukum mampu menimbulkan perubahan-perubahan sikap dan perilaku warga masyarakat sebagai pemegang peran. Dalam hal ini pemegang peran meninggalkan sikap dan pola perilaku lama yang tidak sejalan lagi dengan tuntutan jaman dan pembangunan.¹⁵

Dalam praktek tidak selalu terdapat persesuaian antara harapan yang ditargetkan dalam hukum (dalam peranannya sebagai sarana perubahan sosial). Kadangkala dalam waktu yang cukup lama pelaksanaan hukum sebagaimana yang diharapkan memerlukan kesabaran dan kearifan para pelaksananya. Lebih-lebih dengan nilai-nilai baru yang ditawarkan (dipaksakan?) melalui hukum.

Kenyataan sosial menunjukkan bahwa bagaimanapun juga masyarakat sebagai pemegang peran tidak berada dalam keadaan pasif serta menerima begitu saja nilai-nilai yang hendak dipaksakan melalui

¹⁴ Timashef dikutip oleh David N Schiff, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Editor Adam Padgorecki dan Christopher J. Whelan, PT Bina Aksara Jakarta, 1987, hal 256.

¹⁵ Basuki Rekso Wibowo, *Mengefektifkan Hukum Sebagai Sarana Perubahan Sosial*, Majalah Varia Peradilan, Tahun IV No 37 Oktober 1988, Ikahi, Jakarta, hal 121.

hukum. Akan terdapat respon masyarakat terhadap hukum yang diberlakukan terhadapnya, baik dalam bentuk penerimaan atau pembangkangan.¹⁶

Masyarakat akan menerima jika terdapat kesesuaian nilai-nilai dalam hukum dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat. Masyarakat beranggapan bahwa hukum yang dibuat adalah penjelmaan adat dan kebiasaan masyarakat, hanya saja dalam bentuk formal administratif. Sebaliknya penolakan atau pembangkangan terjadi jika nilai-nilai dalam hukum berbeda atau bahkan bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat tempat hukum tersebut diterapkan.

Karena perubahan yang dikehendaki meliputi perubahan pranata sosial pendefinisian status dan peranan, ideologi serta pola dan profil nilai-nilai¹⁷, dengan demikian perubahan sosial itu merujuk pada perubahan-perubahan dalam struktur masyarakat dan dalam budaya, termasuk di dalamnya budaya hukum yang menjadi faktor yang paling mempengaruhi bekerjanya hukum.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1976, hal 148.

¹⁷ Yehezkel Dror, *Law and Social Change*, dalam Joel B. Grossman dan Mary B. Grossman, *Law and Change In Modern America*, Good Year Publishing, Pacific, Cal, 1971, hal 39.

Lev merinci budaya hukum ke dalam nilai-nilai hukum prosedural dan nilai-nilai substansif. Pertama, mempersoalkan cara-cara pengaturan masyarakat dan manajemen konflik; kedua, komponen substansif dari budaya hukum itu terdiri dari asumsi-asumsi fundamental mengenai distribusi maupun penggunaan sumber-sumber di dalam masyarakat, apa yang dianggap adil dan tidak oleh masyarakat dan sebagainya.¹⁸

Budaya hukum oleh Friedman diterjemahkan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan lembaganya, baik secara positif maupun negatif. Jika masyarakat mempunyai sikap dan nilai-nilai yang positif, maka hukum akan diterima dengan baik. Sebaliknya jika negatif, masyarakat akan menentang dan menjauhi hukum dan bahkan menganggap hukum tidak ada.¹⁹

B. PEMBERDAYAAN, KONSEP DAN IMPLEMENTASINYA

Konsep pemberdayaan²⁰ atau *empowerment* merupakan konsep

¹⁸ Esni Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Undip*, 2001, hal 11-12.

¹⁹ Setiyowati, *Budaya Hukum Sabuk Keselamatan*, Harian Suara Merdeka, 6 Juli 2004.

²⁰ Pemberdayaan merupakan terjemahan dari kata *empowerment*. Sedangkan kata *empower* diterjemahkan sebagai memberdayakan. Menurut Merriam Webster dan Oxford English Dictionary, kata *empower* mengandung dua arti. Pengertian yang pertama adalah *to give power or authority to*, dan pengertian kedua berarti *to give ability to or enable*. Dalam pengertian pertama, diartikan sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan, atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain. Sedangkan dalam pengertian kedua, diartikan sebagai upaya untuk memberi kemampuan atau keberdayaan. Onny S Prijono dan A.M.W. Pranarka (Penyunting), *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal 3.

yang lahir sebagai bagian dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan barat, utamanya Eropa.²¹ Konsep *empowerment* mulai nampak di sekitar dekade 70-an, dan kemudian berkembang terus sepanjang dekade 80-an dan dekade 90-an pada akhir Abad ke-20 hingga kini.

Konsep *empowerment* mungkin dapat dipandang sebagai bagian atau sejiwa dengan aliran-aliran pada paruh kedua Abad ke-20 yang dewasa ini banyak dikenal sebagai aliran post modernisme, dengan titik berat dan pendapat yang orientasinya adalah antisistem, antistruktur dan antideterminisme yang diaplikasikan kepada dunia kekuasaan.

Untuk memahami aliran tersebut sebagai gelombang pemikiran baru yang dikenal sebagai gerakan *Aufklärung* atau *Enlightenment* mau tidak mau kita harus menelaah lahirnya Eropa Modern tersebut sebagai akibat dari reaksi terhadap alam pikiran, tata masyarakat dan tata budaya sebelumnya yang dikenal sebagai Abad Pertengahan Eropa.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa perkembangan Abad Pertengahan Eropa cenderung tumbuh dan bermuara kepada suatu tatanan yang basis idiilnya adalah determinisme keagamaan, sementara

²¹ A.M.W. Pranarka dan Vidhyandika Moeljarto, "Pemberdayaan (Empowerment)" dalam Onny S Priyono dan A.M.W. Pranarka (Penyunting), *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal 44.

basis strukturalnya adalah organisasi gereja serta monarki. Determinisme, apapun bentuknya, di dalam perkembangannya akan selalu kontradiksi internal dan cepat ataupun lambat akan mengalami keterpecahannya.²²

Salah satu sistem non keagamaan yang segera muncul sebagai reaksi alternatif terhadap tatanan yang bertumpu pada determinisme keagamaan yang menjadi absolut adalah sistem yang bertumpukan atas kemerdekaan. Manusia melihat kemerdekaan sebagai nilai utama dan bahkan satu-satunya di dalam pergumulan melawan determinisme keagamaan tersebut. Independensi, otonomi, liberalisasi, dan emansipasi sudah merupakan konsep-konsep yang segera muncul.

Sedangkan alternatif lain yang tumbuh berdampingan dengan kemerdekaan adalah acuan kepada ratio dan individu. Kemerdekaan dan

²² Ada banyak faktor yang membuat Abad Pertengahan Eropa mengalami perpecahan dan pudar. Misalnya perkembangan pengetahuan manusia yang cenderung menjadi lebih cermat, lebih pasti dalam acuan yang sifatnya kritikal dan numerikal. Ini menyebabkan konflik antara pengetahuan manusia mengenai alam berdasarkan observasi ilmiah empiris di satu pihak dengan pengetahuan manusia mengenai alam dengan berdasar pada kitab suci.

Faktor kedua adalah konflik-konflik keagamaan, baik dari segi doktriner teologis maupun dari segi disiplin regimentasi keagamaan. Hal ini menyebabkan gereja pecah menjadi Protestantisme dan Katolik Roma. Pecahnya tata keagamaan pada waktu itu dengan sendirinya membawa serta pecahnya tatanan politik dan sosial kemasyarakatan.

Faktor ketiga yang mendorong lahirnya Eropa Modern adalah terjadinya perubahan struktur ekonomi. Jika tadinya kekuasaan dalam bidang politik dan ekonomi terletak pada sistem kepemimpinan gereja dan sistem kepemimpinan kerajaan, maka sebagai akibat perdagangan yang makin meluas, muncul kota-kota dagang baru. Selain itu, muncul pula pusat-pusat kekuasaan politik maupun kekuasaan keagamaan di luar raja dan Paus. *Ibid*, hal 46-47.

kebebasan dari determinisme keagamaan yang sifatnya doktriner mutlak digantikan dengan sistem kemerdekaan untuk berpikir dan kemerdekaan untuk individu. Doktrin-doktrin keagamaan digantikan dengan doktrin yang sifatnya rasional.

Pemikiran-pemikiran ini memunculkan apa yang disebut liberalisme, individualisme dan rasionalisme yang kemudian dengan cepat juga tumbuh menjadi determinis dan totaliter pula. Proses ekstrem seperti ini berjalan cukup lama walaupun nantinya akan terjadi atau melahirkan alternatif-alternatif lain sebagai koreksi ataupun imbangannya.

Proses mengganti sistem keagamaan dengan sistem lain yang perlu diberi kekuasaan pada hakikatnya dapat dipandang sebagai *depowerment* sistem keagamaan. Dengan kata lain terjadi *empowerment* terhadap *nonreligious system*. Emansipasi dan liberalisasi serta penataan terhadap segala kekuasaan dan penguasaan itulah yang kemudian menjadi substansi dari konsep *empowerment*.²³

Pen-"dewa"an kemerdekaan, individu, dan rasio yang kemudian menyatu dengan kekuatan dan kekuasaan ekonomi menyebabkan munculnya kapitalisme yang menyatu dengan liberalisme, rasionalisme,

²³ *Ibid*, hal 47.

individualisme, dan evolusionisme. Perkembangan ekstrem dari liberalisme, rasionalisme, dan individualisme di dalam politik dan ekonomi menimbulkan masalah besar dalam kehidupan manusia yaitu eksploitasi yang lemah oleh yang kuat.

Meskipun demikian, perkembangan tersebut telah melahirkan peradaban besar di dalam sistem pengetahuan (berkembangnya falsafah modern, pesatnya kemajuan ilmu dan teknologi), di dalam sistem politik, ekonomi, hukum, kenegaraan, dan kemasyarakatan (kesadaran akan persamaan hak-hak dasar, demokrasi, republik, konstitusi, negara hukum, dan lain sebagainya).

Sistem alternatif yang tumbuh tersebut cenderung menjadi deterministik dan mutlak sehingga menimbulkan kegoncangan. Kapitalisme yang menyatu dengan liberalisme dan individualisme menimbulkan reaksi yang mengakibatkan munculnya sistem alternatif baru seperti sosialisme, kolektivisme, sampai dengan komunisme dan fasisme.

Determinisme kemerdekaan dan individu dianggap sebagai sumber terjadinya proses dehumanisasi terhadap mereka yang kuat baik di dalam ekonomi, hukum dan politik. Orang kemudian menginginkan terjadinya proses *depowerment* dari sistem yang ada dan menggantikannya dengan proses *empowerment* dari sistem alternatifnya. Sistem yang pertama

memandang kekuatan ekonomi sebagai basis kekuasaan harus dibiarkan tumbuh berkembang secara bebas (liberalisasi kekuatan ekonomi, dan dunia dibiarkan menemukan bentuk-bentuk perkembangannya sendiri sebagai hasil dari proses kekuatan ekonomi yang merdeka itu), yang lain memandang kekuatan ekonomi sebagai basis kekuatan harus dimasukkan ke dalam kerangka regulasi dan regimentasi agar tidak menyebabkan terjadinya proses eksploitasi totaliter membabi-buta yang menyebabkan manusia-manusia yang tidak kuat ekonominya itu menjadi permainan dari kekuatan ekonomi yang ingin bergerak bebas merdeka bagi kepentingannya sendiri.²⁴

Pada abad ke-19 dan 20, bersamaan dengan berkembangnya ilmu dan teknologi, ekonomi makin menempati posisi penting dalam sejarah kehidupan manusia. Penemuan-penemuan teknologi yang bermunculan tidak lagi ditujukan sebagai sumbangan bagi kehidupan manusia, tetapi lebih didorong oleh semangat untuk menguasai perekonomian dunia. Bahkan kini muncul pemahaman, bahwa suatu bangsa akan mengalami kemakmuran jika bisa menguasai teknologi. Teknologi menjadi makin berkembang sebagai konsekuensi pemikiran jika teknologi menjadi jalan untuk menguasai perekonomian dunia. Industrialisasi ditujukan untuk mengembangkan teknologi untuk merebut pasar.

²⁴ *Ibid*, hal 50.

Proses industrialisasi yang menyatu dengan ilmu dan teknologi makin membuktikan bahwa pada kenyataannya manusia harus menerima ekonomi sebagai sistem yang semesta sifatnya. Hal ini makin diperkuat dengan mudarnya falsafah Idealisme (yang ingin membangun sistem semesta nonkeagamaan), falsafah Thomisme dan Neo Skolastik, serta makin menguatnya positivisme yang terbukti dengan berkembangnya ekonomi, ilmu, dan teknologi. Ekonomi dan teknologi akhirnya berkembang menjadi sistem yang amat deterministik, menjadi suatu *power* yang makin kuat tancapannya dan makin luas jangkauannya. Industrialisasi telah menjadi sistem kekuasaan yang deterministik seperti sistem determinisme keagamaan kuno dan sistem-sistem lain yang sudah merusak masyarakat dan peradaban.

Ekonomi diterima sebagai basis dasar kekuasaan. Kekuasaan itu kemudian membuat bangunan-bangunan yang manipulatif, termasuk sistem pengetahuan, politik, hukum, ideologi, dan religi. Yang tinggal hanya manusia yang berkuasa menghadapi manusia yang dikuasai. Pembebasan terjadi melalui proses liberalisasi atau emanisipasi, yang memerlukan proses *empowerment of the powerless*.

Konsep *empowerment* sendiri merupakan konsep yang terlalu umum. Gagasan yang umum diterima adalah memberikan *power* kepada *powerless*, karena hanya jika memiliki *power* maka mereka akan dapat

melaksanakan proses aktualisasi eksistensi. Gagasan ini tetap mengakui pentingnya *power* dan menekankan keberpihakan kepada *the powerless*. Gagasan ini pada dasarnya ingin agar semua dapat memiliki "kekuatan" yang menjadi modal dasar dari proses aktualisasi eksistensi itu.

Gagasan yang lain ada yang lebih menekankan pada "kekuatan ekonomi: sebagai modal dasar atau faktor generatif dari proses pemberdayaan tersebut. Di samping itu ada yang melihat bahwa kekuasaan politik merupakan sumber malapetaka eksistensi, dan karena itu pemberdayaan harus bertumpu pada pemberdayaan politik. Selain itu masih ada yang melihat pemberdayaan secara sosiologi dan psikologi, sehingga memandang keluarga dan pendidik sebagai wahana *empowerment*.

Namun demikian, konsep pemberdayaan dalam implementasinya harus diakulturaskan secara kritis dan selektif. Konsep pemberdayaan harus ditempatkan tidak hanya secara individual, namun juga secara kolektif yang semua itu harus menjadi bagian dari aktualisasi dan koaktualisasi eksistensi manusia dan kemanusiaan. Konsep pemberdayaan atau *empowerment* harus pula ditempatkan sebagai bagian dari upaya membangun eksistensi pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, pemerintahan, negara dan tata dunia di dalam kerangka proses aktualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab. Dengan kata lain, *empowerment*

pada dasarnya adalah upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi semakin efektif secara struktural, baik di dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional, maupun dalam bidang politik, ekonomi dan lain-lain.²⁵

C. GERAKAN KONSUMEN

Gerakan perlindungan konsumen atau konsumerisme²⁶ lahir terutama karena adanya penyalahgunaan kekuatan bisnis. Praktek-praktek bisnis ini sangat merugikan hak dan kepentingan konsumen, yang jika tidak ditanggapi dalam suatu gerakan akan semakin merugikan konsumen. Kalau kekuatan bisnis ini tidak diimbangi oleh kekuatan konsumen, maka konsumen akan dijejali produk yang rendah mutunya, tidak aman, merusak lingkungan, pelayanan yang buruk, dan iklan-iklan yang menyesatkan.

Gerakan konsumen lahir karena adanya beberapa pertimbangan.²⁷ Pertama, produk yang semakin banyak di satu pihak menguntungkan konsumen, karena mereka mempunyai pilihan yang bebas dan terbuka, namun di pihak lain juga membuat pilihan mereka menjadi rumit.

²⁵ *Ibid*, hal 56.

²⁶ Istilah "konsumerisme" bukan paham yang mengajarkan orang berlaku "konsumtif". Konsumerisme adalah gerakan yang memperjuangkan ditegakkannya hak-hak konsumen.

²⁷ Lihat A. Sonny Keraf, *Etika Bisnis*, hal 190-191.

Konsumen membutuhkan pedoman atau informasi yang akurat tentang berbagai produk, sementara informasi seperti itu sanga sulit diperoleh dari produsen. Karena itu kehadiran gerakan konsumen atau lembaga perlindungan konsumen sangat dibutuhkan untuk secara aktif memberi informasi yang netral dan obyektif tentang berbagai produk.

Kedua, jasa kini semakin terspesialisasi sehingga menyulitkan konsumen untuk memutuskan mana yang memang benar-benar dibutuhkannya. Pengalaman konsumen lain dapat menjadi informasi terbaik, tetapi sering sulit mendapatkannya. Oleh karena itu kehadiran gerakan konsumen atau lembaga perlindungan konsumen juga sering berfungsi sebagai wadah untuk mengumpulkan informasi untuk kemudian disebarluaskan kepada masyarakat.

Ketiga, pengaruh iklan yang merasuki setiap detik dari segi kehidupan manusia modern melalui berbagai media massa dan media informasi lain memberi pengaruh yang sangat besar bagi kehidupan konsumen. Selain sering membuat bingung, iklan-iklan tersebut juga sering merusak kepribadian pihak tertentu (terutama anak-anak) baik secara moral maupun kultural. Konsumen perlu bersatu melawan pengaruh iklan ini, untuk tidak membiarkan iklan menentukan dan mengarahkan hidup manusia. Argumen bahwa iklan hanya memberi informasi tidak bisa dianggap sebagai argumen yang serius karena

dengan berbagai cara manipulasi yang halus maupun kasar, masyarakat telah digiring untuk membeli produk tertentu.

Keempat, kenyataan menunjukkan bahwa keamanan produk jarang sekali diperhatikan secara serius oleh produsen. Ini menyangkut keamanan pribadi maupun sosial, fisik maupun moral, mental, budaya. Atas dasar ini berbagai pihak menggerakkan kelompok tertentu untuk menyadarkan kepentingan konsumen yang terkait dan terancam oleh pihak produsen. Juga untuk menuntut produsen agar serius memperhatikan keamanan produk yang ditawarkannya.

Kelima, dalam hubungan dengan jual beli yang didasarkan pada kontrak, konsumen lebih berada pada posisi yang lemah. Dalam hal ini, khususnya konsumen yang berasal dari kelas sosial bawah, membutuhkan konsultasi, advokasi dan perlindungan untuk menuntut hak dan kepentingan mereka sesuai dengan prinsip kontrak yang adil dan etis. Karena itu gerakan konsumen atau lembaga perlindungan konsumen sangat dibutuhkan kehadirannya untuk memberikan advokasi dan konsultasi yang dibutuhkan tersebut, baik diminta maupun tidak diminta.

Di Indonesia, gerakan perlindungan konsumen menggema dari gerakan serupa di Amerika Serikat. Beberapa produk hukum yang ada, bahkan telah diberlakukan sejak zaman kolonial menyinggung sendi-sendi penting perlindungan konsumen. Dilihat dari kuantitas dan materi

muatan produk hukum dibandingkan dengan keadaan di negara-negara maju (terutama Amerika Serikat), kondisi di Indonesia masih jauh dari menggembirakan.²⁸

Perjalanan sejarah gerakan perlindungan konsumen di Amerika Serikat oleh David A. Rice dibedakan dalam empat subbahasan:²⁹

1. Regulation of feudal market transactions
2. Legal tradition of caveat emptor
3. Twentieth-century judicial limitation of caveat emptor
4. Development of public regulation
5. Contemporary developments in public regulation.

Masa-masa pasar feodal dalam sejarah Amerika Serikat sebenarnya dipraktikkan oleh pemukim-pemukim pertama negara itu ketika masih berada di Inggris. Meski demikian, keinginan membuat peraturan yang melindungi konsumen mulai tampak pada masa transaksi pasar feodal tersebut. Misalnya, pada 1256 di Inggris diatur perlindungan untuk pembeli roti dan ale (sejenis bir) berdasarkan ketentuan gereja. Pengadilan-pengadilan Inggris juga menjatuhkan hukuman untuk menekan praktik banting harga, memperkecil ukuran/timbangan, dan

²⁸ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT Grasindo, Jakarta, 2000, hal 30

²⁹ David A. Rice, *Consumer Transaction*, Little Brown and Company, Boston, 1975, hal 3-10.

menurunkan mutu. Tindakan-tindakan demikian dipandang bertentangan dengan kepentingan umum.

Pada masa itu, aspek hukum publik lebih mengemuka dengan adanya penerapan sanksi bagi para pelanggarnya. Tetapi, meskipun lambat, aspek hukum perdata juga ikut berkembang walaupun perkembangan ini belum cukup kuat untuk memberi perlindungan yang lebih baik kepada konsumen. Baru pada akhir abad ke-19 muncul putusan peradilan perdata yang memasukkan kasus pelanggaran transaksi perdagangan dalam hukum kontrak dan tort.

Pada masa itu pula dianut asas hukum yang disebut *caveat emptor* atau *let the buyer beware*. Artinya diserahkan kepada kesadaran pembeli untuk mempertahankan hak-haknya. Jika ia "kalah" dalam perjuangan menegakkan hak-haknya berarti semua itu karena kebodohan dan kesalahannya sendiri. Hal ini sangat menguntungkan para produsen, apalagi otoritas legislatif dan yudikatif sama-sama menolak terlibat dalam urusan transaksi antar anggota masyarakat.

Pada 1891, Liga Konsumen di Amerika Serikat pertama kali didirikan di kota New York, disusul Liga Konsumen Nasional (*the National Consumer's league*) tahun 1898. Organisasi ini tumbuh dan berkembang dengan pesat sehingga 1903 telah memiliki 64 cabang yang meliputi 20 negara bagian.

Menjelang akhir abad ke-19, gerakan perlindungan konsumen semakin menghadapi tantangan. Hal ini terjadi karena jumlah produsen mulai banyak dan produknya membanjiri pasaran sehingga persaingan dagang juga makin ketat. Namun secara umum tradisi *caveat emptor* belum sepenuhnya ditinggalkan. Kesadaran produsen untuk bertanggungjawab atas produk atau jasa yang diberikan kepada masyarakat masih kurang, dan masyarakat masih segan memperjuangkan hak-haknya. Masyarakat masih menerima nasib berada di bawah kendali para produsen

Ketidakberdayaan ini makin jelas dengan munculnya format-format perjanjian yang dibakukan (*standard contract*). Konsumen tinggal menerima atau menolak (*take it or leave it*) atas perjanjian yang ditawarkan produsen.

perkembangan selanjutnya terjadi tahun 1914 dengan dibukanya kemungkinan terbentuknya komisi yang bergerak dalam bidang perlindungan konsumen, yaitu apa yang disebut dengan *Federal Trade Commission* (FTC) dengan *Federal Trade Commission Act*.

Pada tahun 1930-an muncul pemikiran tentang urgensi dari pendidikan konsumen oleh pendidik. Sejak itu banyak bermunculan buku-buku tentang perlindungan konsumen yang disertai dengan riset-riset yang mendukungnya. Jatuhnya korban jiwa konsumen dalam jumlah

besar mendorong terbentuknya *the Food, Drug and Cosmetic Act* tahun 1938 disusul peraturan-peraturan lain untuk melindungi konsumen.

Kemajuan gerakan konsumen di Amerika Serikat tidak semata-mata diukur dari munculnya berbagai peraturan yang lebih memihak kepentingan konsumen, tetapi terlebih-lebih dari meningkatnya kesadaran konsumen tentang hak-haknya. Peraturan-peraturan yang muncul sebenarnya dibuat untuk melindungi persaingan dan para kompetitor, bukan melindungi konsumen secara langsung.³⁰ Tetapi bagaimanapun, hal ini tetap memberi keuntungan bagi konsumen juga.

Era tahun 1960-an melahirkan sebuah cabang hukum baru yaitu hukum konsumen (*consumers law*). Pada 15 Maret 1962, Presiden John F. Kennedy menyampaikan *Special Message of Protection the Consumer Interest* dihadapan Kongres Amerika Serikat. Preambul *consumer message* ini dicantumkan formulasi pokok-pokok pikiran yang hingga kini dikenal sebagai hak-hak konsumen (*consumer bill of rights*). Pengganti Kennedy, Presiden L.B. Johnson memperkenalkan konsep hukum baru tentang perlindungan konsumen yang sekarang dikenal sebagai *product warranty* dan *product liability*.

³⁰ *Ibid*, hal 9.

Gerakan perlindungan konsumen semakin mengemuka pada masa-masa setelah 1960-an. Hal ini ditandai munculnya berbagai kegiatan dan pertemuan anggota organisasi konsumen maupun tokoh-tokoh yang kemudian mendeklarasikan hak-hak konsumen. Kegiatan itu antara lain adalah kongres *the International Co-operative Alliance* di London dan pembentukan panitia yang disebut *the Committee for Economic Development* dengan laporan yang berjudul *Responsibilities of Business Corporations*.

Pada perkembangan berikutnya, organisasi konsumen di berbagai negara membentuk lembaga konsumen di tingkat internasional yang kemudian dikenal dengan nama *Consumer International*.

Di Indonesia, gerakan perlindungan konsumen baru terdengar di awal 1970-an ditandai dengan munculnya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).³¹ Setelah YLKI muncul beberapa organisasi serupa seperti Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) di Semarang pada Februari 1988 yang bergabung dengan *Consumers International* (CI) pada tahun 1990, menyusul YLKI yang telah lebih

³¹ Para pemrakarsa YLKI tidak bermaksud melakukan gerakan perlindungan konsumen karena pada awalnya justru menyelenggarakan Pekan Swakarya yang merupakan ajang promosi hasil produksi Indonesia. YLKI juga menghindari konfrontasi dengan produsen. Hal ini terlihat dari motto dan tujuannya berupa melindungi konsumen, menjaga martabat produsen, dan membantu pemerintah.

dahulu menjadi anggota *CI*. Sementara itu di kota-kota lain juga muncul organisasi serupa.

Masalah perlindungan konsumen merupakan masalah lama dengan pendekatan baru. Hak untuk mendapatkan kompensasi (*the right to redress*) adalah salah satu hak tambahan bagi konsumen yang telah diakui secara universal di seluruh dunia. Sudah sejak jaman dulu hak untuk mendapatkan kompensasi dari seseorang akibat perbuatan dari orang lain, telah diakui oleh berbagai teori hukum dalam berbagai negara. Yang baru adalah penegasan hak tersebut sebagai hak konsumen.

Ditinjau dari kemajuan peraturan perundang-undangan di Indonesia di bidang perlindungan konsumen, hingga saat ini masih sangat minim, baik dilihat dari kuantitas peraturannya maupun kedalaman materi yang dicakupinya.

Banyak pengamat menyatakan bahwa dalam suasana kebaruan gerakan perlindungan konsumen, Indonesia masih tertinggal dari negara-negara lainnya, seperti Malaysia dan Singapura. Kenyataan menunjukkan, walaupun peraturan perundang-undangan secara sporadis telah mulai terbentuk, tetapi belum dapat menjangkau inti permasalahan. Kasus-kasus pun bermunculan, korban-korban berjatuh tanpa kontrol yang berarti dari sektor yuridis. Konsumen Indonesia dewasa ini merupakan golongan yang patut dikasihani (*miserabilis persona*).

Perkembangan baru di bidang perlindungan konsumen terjadi setelah pergantian kekuasaan di Indonesia, yaitu munculnya Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang disahkan dan diundangkan pada 20 Agustus 1999. UUPK ini masih memerlukan waktu satu tahun untuk berlaku efektif. UUPK dihasilkan dari hak inisiatif DPR yang tidak pernah digunakan sejak Orde Baru berkuasa pada tahun 1966.

Selain itu, faktor lain yang mendukung keluarnya UUPK adalah ratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization* melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 yang mewajibkan Indonesia mengikuti standar-standar hukum yang berlaku dan diterima luas oleh negar-negara anggota WTO, antara lain adalah perlunya eksistensi UUPK.

Sikap Pemerintah dan DPR meratifikasi keputusan-keputusan WTO dapat dianggap sebagai tonggak sejarah upaya penerapan perlindungan konsumen secara konsekuen, setidaknya sesuai dengan Resolusi PBB No. 39/248 Tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen.

Rumusan hak-hak konsumen ini didasarkan pada hasil penelitian terhadap 25 negara anggota PBB.³² Dalam Resolusi PBB tersebut

³² Nasution AZ, *Konsumen dan Hukum, Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hal 15.

kepentingan konsumen yang harus dilindungi meliputi:

1. perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
2. Promosi dan perlindungan dari kepentingan ekonomi sosial konsumen;
3. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka dalam melakukan pilihan yang tepat sesuai dengan kehendak dan kebutuhan pribadi;
4. Pendidikan konsumen;
5. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
6. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lain yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

UUPK sendiri juga telah mengatur hak-hak konsumen pada Pasal

4, yaitu:

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;

3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa yang digunakan.
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. Hak untuk mendapatkkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam kegiatan bisnis terdapat hubungan yang saling membutuhkan antara pelaku usaha dengan konsumen. Namun hubungan yang demikian ini seringkali memunculkan ketidaksetaraan posisi di antara keduanya.³³ Secara umum dan mendasar, hubungan antara pelaku

³³ Konsumen biasanya berada pada posisi tawar (*bargaining position*) yang lemah karena situasi dan kondisi. Hal ini dimanfaatkan oleh pengusaha yang secara sosial ekonomi memiliki posisi lebih kuat untuk mengeksploitasi konsumen.

usaha dengan konsumen merupakan hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan.

Hubungan tersebut terjadi karena konsumen dan pelaku usaha saling menghendaki sehingga satu dengan yang lain saling tergantung. Tetapi tingkat persaingan tinggi di kalangan industri menimbulkan praktek-praktek bisnis yang tidak fair seperti persaingan curang, monopoli, oligopoli, kartel, pemberian fasilitas dan akumulasi sumber daya ekonomi di tangan satu atau dua konglomerat, bisnis dan perijinan yang dilandasi koneksi, suap-menyuap dan lobi yang kental, birokrasi dan prosedur yang berbelit-belit, lingkungan yang tercemar; hak konsumen yang tidak terlindungi.³⁴

Kepentingan pelaku usaha³⁵ adalah memperoleh laba dari transaksi dengan konsumen, sedangkan kepentingan konsumen adalah memperoleh kepuasan melalui pemenuhan kebutuhannya terhadap produk tertentu. Namun demikian tidak menutup kemungkinan konsumen menderita kerugian akibat pemakaian produk yang dihasilkan

³⁴ Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Kesatu)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal 9.

³⁵ Dalam UU No. 8 Tahun 1999 Pasal 1, pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

pelaku usaha, misalnya produk yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan keamanan, atau bahkan membahayakan konsumen.

Menurut hukum, hak dan kewajiban satu pihak terhadap pihak lainnya lahir dari suatu perjanjian maupun undang-undang. Namun biasanya perjanjian tertulis antara konsumen dan pelaku usaha sering tidak dapat ditemukan, sehingga kebanyakan orang hanya berbicara mengenai pemenuhan kebutuhan dari konsumen yang mempergunakan, memanfaatkan maupun memakai barang dan/atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha.³⁶

Berkaitan dengan perjanjian tertulis antara pelaku usaha dengan konsumen, salah satu ketentuan penting dalam UUPK adalah diaturnya mengenai ketentuan pencantuman klausula baku. UUPK tampak sekali ingin melindungi konsumen supaya terhindar dari klausula baku yang sifatnya merugikan konsumen. Pada Pasal 18 UUP disebutkan:

1. pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:
 - a. menyatakan pengalihan tanggungjawab pelaku usaha
 - b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan

³⁶ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal 32.

- kembali barang yang dibeli konsumen
- c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli konsumen
 - d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran
 - e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen
 - f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa
 - g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya
 - h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.
2. pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau

bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti

3. setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada butir a dan butir b dinyatakan batal demi hukum
4. pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan UUPK.

Dengan demikian, klausula baku yang ditetapkan oleh pelaku usaha sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUPK dinyatakan batal demi hukum, meskipun konsumen telah menyetujuinya dengan cara menandatangani klausula baku tersebut.

Sekalipun UUPK berupaya melindungi konsumen, pada kenyataannya konsumen tetap berada di pihak yang lemah apalagi jika harus berhadapan dengan pelaku usaha berbentuk BUMN atau BUMD yang merupakan milik Pemerintah.

BAB III

DESKRIPSI TENTANG PDAM KOTA SEMARANG DAN KONSUMEN PDAM KOTA SEMARANG

A. GAMBARAN UMUM PDAM KOTA SEMARANG

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Semarang merupakan perusahaan milik daerah (Badan Usaha Milik Daerah/BUMD) yang mempunyai fungsi menyelenggarakan pelayanan air bersih bagi penduduk kota Semarang dan menjadi satu-satunya perusahaan yang memproduksi dan mendistribusi air bersih di kota Semarang.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Semarang dibentuk sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. Ekbang 8/3/11 tanggal 31 Juli 1973 dan No. Ekbang 8/2/43 tanggal 11 Juli 1974 perihal Perusahaan Air Minum Daerah dan Surat Menteri Dalam Negeri No. BKT 3/1/30 tanggal 30 Maret 1978 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang. Sejak itu berdirilah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kotamadya Semarang.

PDAM Kota Semarang memiliki sejarah yang panjang dalam melayani masyarakat Semarang. Pemerintah Kolonial Hindia Belanda pada tahun 1911 membentuk perusahaan air minum dengan nama Geemente Water Leiding (GWL). Tahun 1911 s/d 1923, GWL membangun empat sumber yang kemudian ditambah lagi dengan 2 sumber alam antara tahun 1923 s/d 1932.

Masuknya Jepang ke Indonesia pada tahun 1942 membuat GWL jatuh ke tangan tentara pendudukan Jepang dan berubah nama menjadi Semarang Siya Kusyo.

Tahun 1965, berdasarkan SK DPRD No. 48/KEP/DPRD/64, Semarang Siya Kusyo berubah status menjadi Perudahaan Daerah Air Minum Kota Praja Semarang dan bergabung dalam Perusahaan Daerah Kotamadya Semarang (Perdakosem).

Berdasarkan SK Walikota No. 27/10K 175 tanggal 11 Ferbuari 1975, PDAM Kota Praja Semarang dipisah dari Perdakosem dan menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Tingkat II Semarang serta bertanggungjawab langsung kepada Walikotamadya. Kemudian dikukuhkan lagi melalui Perda No. 12 tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang dan Perda No. 7 Tahun 1983 tentang Perubahan untuk Pertama Kali Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 12

Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.

PDAM Kota Semarang mempunyai 671 orang pegawai dengan berbagai tingkat pendidikan. Debit rata-rata yang dapat diproduksi PDAM Kota Semarang sebesar 2.146,42 l/detik dengan jumlah pelanggan aktif 115.779 dan 13.282 pelanggan pasif. Wilayah yang bisa dilayani mencapai 46,95%.

Kesulitan yang dihadapi oleh PDAM Kota Semarang dalam memberikan pelayanan distribusi air adalah topografi Kota Semarang yang bervariasi berupa wilayah pantai, dataran, dan perbukitan mulai 0,75 m dpl hingga 359 m yang tertinggi. Kota Semarang terbagi atas 16 kecamatan dan dihuni oleh sekitar 1,3 jiwa dengan tingkat sosial, ekonomi dan budaya yang cukup heterogen.¹

Selain topografi, persoalan yang dihadapi oleh PDAM Kota Semarang adalah banyaknya pipa warisan Pemerintah Kolonial Belanda yang sudah saatnya diganti, debit air sumber yang makin mengecil di beberapa sumber air, dan jumlah utang yang telanjur besar sehingga menyulitkan untuk mengembangkan diri.

Meskipun demikian, PDAM Kota Semarang sendiri berusaha untuk memaksimalkan pelayanan. Hal ini terlihat dari visi PDAM Kota

¹ *Selayang Pandang PDAM Kota Semarang*, PDAM Kota Semarang, April 2004, hal 1.

Semarang "Mewujudkan komunitas air bersih yang bertumpu pada air sebagai sahabat kehidupan". Sedangkan misinya:

1. Ketersediaan air baku meningkat
2. Kualitas produksi terjaga
3. Kontinuitas pasokan meningkat
4. Keterjangkauan pelayanan air bersih
5. Komitmen manajemen yang profesional
6. Kontribusi pada PDA dan stakeholder
7. Kemitraan dengan stakeholder

Air baku PDAM Kota Semarang diperoleh dari

1. mata air
2. air dalam tanah berupa sumur kota dan sumur pegunungan
3. air permukaan (sungai)

Proses untuk menjadi pelanggan PDAM Kota Semarang sederhana, yaitu hanya dengan mengisi apa yang disebut dengan "Pernyataan Calon Pelanggan". Proses inilah yang mengawali hubungan antara konsumen dengan PDAM Kota Semarang. Petugas PDAM Kota Semarang akan melakukan survei lokasi calon konsumen. Jika rumahnya dilewati jaringan pipa distribusi, maka konsumen hanya perlu membayar biaya penyambungan. Sebaliknya, jika rumah konsumen tidak dilewati jaringan pipa distribusi, petugas PDAM Kota Semarang akan menghitung berapa

biaya yang harus dibayar konsumen agar pipa distribusi dapat sampai ke depan rumah konsumen. Jadi selain membayar biaya sambungan, konsumen juga harus membayar biaya pemasangan pipa distribusi dari pipa distribusi terdekat sampai ke rumah konsumen. Jika konsumen menolak atau tidak mampu membayar, maka konsumen tidak dapat memperoleh sambungan air.

Pembayaran rekening PDAM Kota Semarang dapat dilakukan mulai tanggal 5 sampai tanggal 25 setiap bulan untuk pemakaian air pada bulan sebelumnya. Jika konsumen terlambat membayar rekening, maka konsumen akan dikenakan denda sebesar 10% dari jumlah tagihan rekening yang harus dibayar konsumen. Sedangkan jika keterlambatan terjadi lebih dari satu bulan, sambungan air ke rumah konsumen akan ditutup.

Pada saat membayar rekening air, konsumen PDAM Kota Semarang juga diharuskan membayar retribusi sampah yang besarnya bervariasi, tergantung pada tempat tinggal konsumen yang mendapat sambungan air dari PDAM Kota Semarang. Bukti pembayaran retribusi sampah ini menjadi satu dengan lembar bukti pembayaran rekening air. Selain itu, pada bulan-bulan tertentu, konsumen PDAM Kota Semarang juga dibebani dana PMI yang harus dibayar bersamaan dengan pembayaran rekening air dan retribusi sampah.

PDAM Kota Semarang dipimpin oleh seorang Direktur Utama dan dua orang Direktur yaitu Direktur Umum dan Direktur Teknik. PDAM Kota Semarang mempunyai 671 karyawan dengan status pegawai:²

- | | |
|-------------------------|-----------|
| 1. Pegawai Negeri Sipil | 8 orang |
| 2. Pegawai Perusahaan | 617 orang |
| 3. Pegawai Honorer | 8 orang |
| 4. Pegawai Kontrak | 11 orang |
| 5. Calon Pegawai | 26 orang |

Meskipun dipimpin oleh Direksi, semua keputusan penting seperti kenaikan tarif ditentukan oleh Walikota Semarang. Walikota Semarang menempati posisi puncak dalam struktur organisasi PDAM Kota Semarang, di atas Direktur Utama.³ Sementara untuk mengawasi kinerja direksi termasuk menetapkan kebijaksanaan perusahaan, dibentuk badan pengawas oleh walikota di mana walikota karena jabatannya menjadi ketua merangkap anggota.⁴

² *Ibid*, hal 6.

³ Struktur Organisasi dan Tata Kerja PDAM Kota Semarang tercantum dalam SK Walikota Semarang No. 690/225/Th.1989 tanggal 1 Juni 1989, kemudian pada tanggal 29 Januari 2004 berubah sesuai SK Walikota Semarang No. 061.1/15. *Op cit*, hal 4.

⁴ Perda Nomor 7 Tahun 1983 tentang Perubahan untuk Pertama Kali Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 12 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang, Pasal 10

Tugas utama direksi dicantumkan dalam Perda No.12 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang. Pada pasal 12 ayat (1) dan (2) dicantumkan bahwa tugas direksi adalah melaksanakan pengurusan dan pembinaan perusahaan menurut kebijaksanaan yang telah ditetapkan Badan Pengawas sesuai dengan kebijaksanaan umum Pemerintah Daerah. Sedangkan tata tertib dan cara menjalankan perusahaan diatur dalam aturan yang ditetapkan oleh direksi dengan persetujuan badan pengawas.

Sesuai Pasal 14 Perda No. 12 Tahun 1978, penetapan tarif air minum ditentukan oleh direksi dengan mengingat Pasal 12 di atas. Tetapi dalam pelaksanaannya, direksi mengusulkan tarif kepada walikota Semarang dan ketentuan tarif air minum dituangkan dalam SK Walikota Semarang.

B. KONSUMEN PDAM KOTA SEMARANG

Menurut Pasal 1 UU No. 8 Tahun 1999, yang dimaksud sebagai konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Demikian juga halnya dengan konsumen PDAM Kota Semarang. Konsumen PDAM Kota Semarang adalah setiap orang yang rumahnya

mempunyai sambungan air melalui pipa distribusi air milik PDAM Kota Semarang.

Meskipun PDAM Kota Semarang tidak mempunyai rincian mengenai tingkat sosial ekonomi maupun pendidikan konsumen PDAM Kota Semarang, tetapi dapat dikatakan konsumen PDAM Kota Semarang meliputi semua strata sosial ekonomi dan berbagai tingkat pendidikan, dan semuanya tinggal di Kota Semarang.

Secara geografis, Semarang terletak di pantai utara Provinsi Jawa Tengah sekaligus menjadi ibukota Provinsi Jawa Tengah. Sebagian besar penduduknya adalah suku Jawa ditambah suku-suku lain yang minoritas seperti Batak, Tionghoa, Arab, India, dan sebagainya. Sekalipun memiliki ras keturunan bukan Jawa, pada kenyataannya sikap dan perilaku suku minoritas di Semarang tidak berbeda jauh dengan orang Jawa. Budaya-budaya suku selain Jawa yang tetap dipertahankan oleh sebagian suku minoritas tidak bisa menjadi pembeda sifat dari sifat orang Jawa. Bahkan banyak di antara mereka ikut serta menggunakan bahasa Jawa untuk bercakap-cakap. Dengan demikian membicarakan konsumen PDAM Kota Semarang tidak bisa dilepaskan dari masyarakat Kota Semarang yang merupakan bagian dari orang Jawa.

Sifat-sifat suatu masyarakat dipengaruhi oleh kebudayaan yang dianut oleh masyarakat tersebut. Karena masyarakat Semarang menjadi

bagian dari kebudayaan Jawa, maka konsumen PDAM Kota Semarang juga menjadi bagian kebudayaan Jawa juga.

Dalam pergaulan hidup maupun dalam hubungan sosial sehari-hari, orang Jawa berbahasa Jawa.⁵ Pada waktu mengucapkan bahasa daerah ini, seseorang harus memperhatikan dan membedakan keadaan orang yang diajak bicara atau yang sedang dibicarakan, berdasarkan usia maupun status sosialnya.⁶

Pada umumnya ada dua macam bahasa Jawa yang digunakan orang Semarang untuk berkomunikasi dengan sesamanya, yaitu Jawa *Ngoko* dan *Krama*. Bahasa Jawa *Ngoko* digunakan untuk orang yang sudah dikenal akrab, terhadap orang yang lebih muda usianya, dan lebih rendah derajat atau status sosialnya. Sebaliknya, bahasa Jawa *Krama* digunakan untuk berbicara dengan orang yang belum dikenal akrab tetapi masih sebaya baik dalam umur maupun derajat, dan terhadap orang yang lebih tinggi umur serta status sosialnya. Demikian kuatnya pemakaian bahasa Jawa ini sering membingungkan orang-orang dari daerah lain yang datang ke Semarang karena tidak mengerti bahasa Jawa.⁷

⁵ Meskipun Bahasa Indonesia menjadi bahasa resmi dalam pemerintahan, perusahaan, dan pendidikan, dalam bekerja sehari-hari bahasa Jawa tetap digunakan di antara para pegawai maupun para pendidik.

⁶ Kodiran, *Kebudayaan Jawa dalam Koentjaraningrat, Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Penerbit Jambatan, Jakarta, 1999, hal 329.

⁷ Staf Rektorat Universitas Diponegoro meminta tamu yang hendak bertemu Rektor untuk menunggu dengan bahasa Jawa: "*Monggo pinarak.*" dan bukan dengan

Dalam masyarakat Jawa, orang masih membedakan antara golongan *priyayi* yang terdiri dari pegawai negeri dan kaum terpelajar, dengan orang kebanyakan yang disebut *wong cilik* seperti petani, tukang, dan pekerja kasar lainnya. Di samping kedua golongan tersebut, masih ada satu golongan lagi yang disebut *bendara* yang merupakan keluarga kraton dan keturunan bangsawan. Dari ketiga golongan yang dibuat berdasarkan gengsi-gengsi itu, kaum *priyayi* dan *bendara* menempati lapisan atas, sedangkan *wong cilik* di bawahnya.

Secara administratif, Kota Semarang dipimpin oleh seorang walikota sebagai unsur eksekutif dan DPRD Kota Semarang sebagai unsur legislatif. Seluruh kebijaksanaan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Semarang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas bersama antara eksekutif dan legislatif. Sedangkan pelaksanaan kebijaksanaan dilakukan oleh walikota melalui Surat Keputusan (SK).

Kota Semarang terdiri dari 16 kecamatan yang masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Wilayah Kecamatan atau Camat yang membawahi kelurahan-kelurahan yang masing-masing dipimpin oleh Kepala Kelurahan atau Lurah. Sedangkan Kelurahan dibagi-bagi menjadi beberapa Rukun Warga (RW) yang terdiri dari Rukun-rukun Tetangga (RT). Berbeda dengan Camat dan Lurah yang menjadi Pegawai Negeri

"*Silakan duduk.*" Hal yang sama juga dilakukan oleh para dosen dan mahasiswa yang

Sipil Pemerintah Kota Semarang, Ketua RW maupun Ketua RT bekerja secara sukarela, dipilih oleh warga setempat dan tidak mendapatkan gaji.

Secara demografis, sebagian besar penduduk Kota Semarang bertempat tinggal di tengah kota sebagai bagian dari masyarakat perkotaan. Mereka terdiri dari berbagai strata sosial dan tinggal di berbagai macam pemukiman mulai dari rumah tingkat di jalan protokol hingga di kolong jembatan. Di antara mereka ada yang bermukim di komplek-komplek perumahan sesuai dengan tingkat status sosial ekonominya. Selain masyarakat perkotaan, penduduk Semarang sebagian juga merupakan masyarakat petani dan nelayan yang daerahnya menjadi daerah pemekaran kota Semarang.⁸

Agama Islam pada umumnya berkembang baik di kalangan masyarakat orang Jawa.⁹ Hal ini terlihat dari makin banyaknya masjid yang didirikan di lingkungan orang Jawa. Meskipun begitu, tidak semua orang Islam¹⁰ beribadat menurut agama Islam, sehingga kemudian

sama-sama suku Jawa.

⁸ Daerah tersebut adalah Kecamatan Gunungpati dan Mijen untuk daerah pertanian, serta Kecamatan Tugu yang merupakan daerah tambak dan pantai.

⁹ Kodiran, *Kebudayaan Jawa dalam Koentjaraningrat, Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Penerbit Jambatan, Jakarta, 1999, hal 346.

¹⁰ Yang dimaksud orang Islam di sini adalah orang Jawa yang mengaku Islam dan dibuktikan dalam KTP yang dimilikinya.

dibedakan menjadi Islam santri dan Islam kejawen.¹¹ Selain itu masih ada orang-orang Jawa yang memeluk agama-agama lain seperti Nasrani, Hindu, Budha.

Sebutan santri diberikan kepada orang Islam yang menjalankan ajaran-ajaran agama Islam, sedangkan kejawen digunakan untuk menyebut orang Islam yang tidak menjalankan ajaran-ajaran agama Islam. Golongan kejawen ini tidak menjalankan salat, tidak puasa, serta tidak bercita-cita naik haji. Tuhan mereka sebut dengan Gusti Allah dan Nabi Muhammad disebut dengan Kangjeng Nabi. Namun demikian golongan Islam kejawen ini tidak meninggalkan kewajiban zakat.

Kebanyakan orang Jawa percaya bahwa hidup manusia di dunia ini sudah diatur dalam alam semesta, sehingga tidak sedikit mereka yang bersikap *nerima*, yaitu menyerahkan diri kepada takdir. Pada prinsipnya, manusia tidak bisa terlepas dari unsur lainnya yang ada di alam *jagad*. Jadi jika ada unsur lainnya itu mengalami kesukaran, maka manusia akan ikut menderita juga. Di samping itu, orang Jawa juga percaya bahwa perlakuan buruk yang dilakukan oleh orang lain akan mendapat balasan dari Tuhan, sehingga orang Jawa merasa tidak perlu bertindak sendiri untuk membalasnya.

¹¹ Kodiran, *Kebudayaan Jawa dalam Koentjaraningrat, Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Penerbit Jambatan, Jakarta, 1999, hal 346.

Konsumen PDAM Kota Semarang pada umumnya juga memiliki sifat yang sama dengan orang Jawa, terutama sikap *nerima*. Kebanyakan konsumen PDAM Kota Semarang menerima semua perlakuan PDAM Kota Semarang. Selain karena khawatir sambungan airnya diputus, konsumen juga merasa bahwa kekurangan air suplai PDAM Kota Semarang adalah bagian dari takdir. Karena itu konsumen tidak protes dan memilih membeli air dari pihak ketiga untuk mengganti air yang seharusnya diberikan oleh PDAM Kota Semarang.¹²

Niat konsumen untuk berhubungan dengan PDAM Kota Semarang didasari keinginan yang didorong oleh kebutuhan air untuk hidup sehari-hari seperti untuk minum, memasak, mencuci, dan sebagainya. Sedangkan biaya untuk memperoleh air dengan cara membuat sumur sendiri sangat mahal dan tidak terjangkau.¹³

Pelaku usaha selalu berusaha mendekati konsumen untuk memperkenalkan produknya, sekaligus berusaha menarik konsumen untuk membeli dan menggunakan produknya. Tetapi untuk PDAM Kota Semarang hal ini tidak perlu dilakukan. Sebagai satu-satunya perusahaan penyalur air, PDAM Kota Semarang tidak perlu melakukan promosi

¹² Wawancara dengan Heriyanto, konsumen PDAM Kota Semarang.

¹³ Kesulitan memperoleh air dialami oleh penduduk Semarang yang tinggal di daerah selatan kota Semarang yang berbukit-bukit sehingga untuk mendapatkan air harus membuat sumur bor dengan kedalaman 180 meter, dengan biaya sekitar Rp 150 juta. Wawancara dengan Muhtarom, konsumen PDAM Kota Semarang.

untuk menarik konsumen. Konsumen lah yang mendatangi PDAM Kota Semarang untuk meminta sambungan air. Harapan yang ada di benak konsumen adalah dengan adanya sambungan air PDAM Kota Semarang, kebutuhan sehari-hari akan air bersih dapat terpenuhi.

Didorong oleh keinginan untuk memperoleh air bersih, konsumen secara prinsip bersedia membayar berapa pun asal terjangkau.¹⁴ Pada saat terjadi gangguan pasokan air, peristiwa ini hanya menjadi pembicaraan di antara para konsumen yang mengalami hal yang sama, tanpa adanya upaya untuk mengambil tindakan secara bersama-sama agar PDAM Kota Semarang lebih memberi perhatian untuk segera mengatasi gangguan itu dan agar gangguan itu tidak terulang lagi.

Mempersatukan konsumen PDAM Kota Semarang dalam suatu wadah organisasi untuk menyeimbangkan posisi tawar konsumen terhadap PDAM Kota Semarang, juga menjadi pekerjaan yang tidak mudah. Untuk mengelola suatu organisasi konsumen seperti ini memerlukan pemimpin yang aktif, tidak hanya memiliki pendidikan yang memadai, tetapi juga harus aktif dan kreatif. Pada kenyataannya, tidak ada suatu inisiatif yang muncul untuk membentuk organisasi konsumen PDAM Kota Semarang, meskipun di antara konsumen PDAM Kota

¹⁴ Beberapa konsumen membayar hingga Rp 5 juta untuk mendapatkan sambungan air dari PDAM Kota Semarang karena harus membiayai pembangunan jaringan pipa air. Jaringan pipa air ini kemudian harus diserahkan kepada PDAM Kota Semarang.

Semarang terdapat individu-individu yang berpendidikan doktor dari luar negeri yang sadar betul hak-haknya sebagai konsumen. Para doktor ini lebih memilih mengalah dari pada harus berhadapan dengan PDAM Kota Semarang. Padahal, keberadaan organisasi ini sangat penting agar dapat melakukan partisipasi dalam pembuatan kebijaksanaan yang berhubungan dengan kinerja PDAM Kota Semarang.

Dari uraian tersebut semakin jelas sikap dan perilaku konsumen PDAM Kota Semarang dalam menghadapi pelayanan PDAM Kota Semarang yang tidak memuaskan. Sikap dan perilaku konsumen ini adaiah:

1. terlalu *nerima* dan bersikap pasif.
2. Tidak adanya organisasi konsumen PDAM Kota Semarang yang dapat digunakan sebagai alat untuk menyeimbangkan posisi tawar konsumen saat berhadapan dengan PDAM Kota Semarang.
3. Tidak adanya konsumen yang mempunyai jiwa pemimpin untuk memulai inisiatif mempersatukan konsumen PDAM Kota Semarang yang mengalami pelayanan buruk dari PDAM Kota Semarang.

BAB IV

BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN

KONSUMEN PDAM KOTA SEMARANG

A. KONSUMEN LEMAH DAN TIDAK BERDAYA

PDAM Kota Semarang dikenal sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang memiliki pelayanan buruk kepada konsumen. Konsumen menganggap PDAM Kota Semarang memberikan pelayanan buruk sebab pelayanannya tidak sesuai dengan harapan konsumen. Konsumen selalu mempunyai harapan untuk menerima air dengan kualitas dan kuantitas yang mampu mencukupi kebutuhan sehari-hari. Karena tidak mampu memberikan apa yang diharapkan konsumennya, PDAM Kota Semarang tidak bisa memberikan kepuasan¹ kepada pelanggannya. Padahal, kepuasan pelanggan hanya bisa terpenuhi jika produk/jasa memenuhi/melampaui harapan pelanggan.²

Contoh-contoh yang diberikan oleh konsumen atas pelayanan buruk yang dilakukan PDAM Kota Semarang adalah:

¹ Sebuah perusahaan akan selalu berupaya menjaga agar konsumen tidak pergi meninggalkan produk perusahaan dengan cara selalu menjaga kepuasan konsumen.

² Richard F Gerson, *Mengukur Kepuasan Pelanggan*, PPM, Jakarta, 2004, hal 5.

- a. air tidak mengalir atau mengalir tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan air konsumen atau mengalir tetapi tidak memenuhi syarat kebersihan air.
- b. rekening yang tidak dapat dipercaya konsumen (air tidak mengalir tetapi tetap ditarik rekening, rekening terlalu besar, atau tagihan rekening beberapa tahun yang lalu).
- c. pengaduan yang tidak diperhatikan
- d. pungutan yang ditarik bersama rekening (retribusi kebersihan, PMI)
- e. ketidakadilan distribusi air (di suatu daerah/tempat air mengalir melimpah, di daerah/tempat lain sedikit atau sama sekali tidak mengalir)
- f. penetapan tarif yang sewenang-wenang.

Meski mendapatkan pelayanan buruk, konsumen tidak pernah bisa atau tidak berdaya dalam melakukan tuntutan agar hak-haknya dipenuhi PDAM Kota Semarang.

Lemahnya konsumen dan ketidakberdayaan konsumen pada saat menuntut haknya akibat pelayanan yang buruk oleh pihak PDAM Kota Semarang disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

1. Konsumen tidak mendapatkan informasi yang cukup mengenai Undang Undang Perlindungan Konsumen.

Sebenarnya ada dua tipe konsumen PDAM Kota Semarang. Yang pertama, konsumen PDAM Kota Semarang yang tidak mengetahui bahwa sebagai konsumen mempunyai hak-hak yang dilindungi oleh Undang Undang Perlindungan Konsumen. Konsumen tidak tahu jika dirinya mempunyai hak-hak yang harus dipenuhi oleh produsen (PDAM Kota Semarang) disebabkan oleh ketidaktahuan konsumen mengenai UUPK.

Konsumen golongan ini sadar bahwa dalam hubungan konsumen-produsen, konsumen banyak dirugikan. Tetapi, karena menganggap tidak ada peraturan yang memungkinkan konsumen meminta pemenuhan hak dari PDAM Kota Semarang, konsumen lebih banyak mengalah. Satu-satunya jalan jika merasa dirugikan hanyalah melakukan pengaduan ke kantor PDAM Kota Semarang yang lebih banyak tidak ada gunanya kecuali menjadi catatan PDAM Kota Semarang.

Konsumen tipe ini beranggapan bahwa berhadapan dengan PDAM Kota Semarang sama dengan berhadapan dengan Pemerintah. Menurut konsumen tipe pertama ini, tipis kemungkinannya bisa dipenuhi harapannya jika berhadapan dengan Pemerintah, karena

Pemerintah sangat kuat dan sangat mudah menindas konsumen sebagai rakyat biasa. Dalam anggapannya juga, yang bisa dipenuhi harapannya oleh PDAM Kota Semarang adalah para pejabat Pemerintah atau konsumen yang dekat dengan pejabat Pemerintah.

Tipe kedua dari konsumen PDAM Kota Semarang adalah konsumen yang mengetahui bahwa hak-hak konsumen dilindungi undang-undang. Tetapi, meskipun mengetahui jika hak-haknya sebagai konsumen dilindungi oleh undang-undang, konsumen tipe kedua ini juga tidak mengetahui secara persis bagaimana undang-undang mengatur perlindungan hak konsumen.

Tipe kedua ini yang paling sering melakukan pengaduan ke kantor PDAM Kota Semarang dengan sifat untung-untungan. Diperhatikan syukur, tidak diapa-apakan juga apa boleh buat. Kadang-kadang untuk menarik perhatian pegawai PDAM Kota Semarang, konsumen tipe ini bisa melakukan berkali-kali pengaduan sehingga sering dianggap membosankan oleh pegawai PDAM Kota Semarang.

Konsumen tipe kedua ini mempunyai pendapat yang hampir sama dengan konsumen tipe pertama. Hanya pejabat Pemerintah atau konsumen yang dekat dengan pejabat Pemerintah yang dipenuhi haknya. Bahkan bukan rahasia lagi jika aliran air PDAM Kota Semarang di rumah pejabat Pemerintah dan rumah-rumah sekitarnya

melimpah dan jernih. Meskipun demikian, dengan mengadu berkali-kali, beberapa konsumen berhasil mendapatkan haknya. Pola inilah yang digunakan konsumen tipe kedua dalam meminta pemenuhan hak oleh PDAM Kota Semarang.

Konsumen tipe pertama maupun kedua beranggapan bahwa satu-satunya penyelesaian kerugian yang paling mungkin adalah melalui pengadilan³. Dalam anggapan mereka juga, berperkara di pengadilan tidak sepadan dengan hasil yang diperoleh. Selain kehilangan banyak waktu untuk bersidang, mereka juga akan kehilangan uang untuk membayar pengacara dan biaya-biaya lain yang sulit untuk dipenuhi. Sebaliknya, PDAM Kota Semarang sama sekali tidak kesulitan soal tersebut. Di samping itu, mereka juga berpendapat bahwa untuk memenangkan perkara di pengadilan sangat sulit karena hakim akan berpihak kepada PDAM Kota Semarang sebagai perusahaan Pemerintah. Tetapi yang paling utama adalah konsumen tidak tahu harus mulai dari mana untuk menuntut hak.

³ Konsumen tidak mengetahui bahwa untuk menyelesaikan sengketa konsumen dan produsen dapat dilakukan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang seluruh operasionalnya dibiayai Pemerintah, dan hasilnya mempunyai kekuatan hukum yang mengikat konsumen dan pelaku usaha.

Ketidaktahuan konsumen terhadap keberadaan UUPK ini sebenarnya disebabkan kurangnya Pemerintah mensosialisasikan undang-undang ini kepada masyarakat baik melalui penyuluhan maupun penyebarluasan informasi melalui media massa. Selama ini yang paling sering dilakukan oleh Pemerintah adalah mengembangkan industri tetapi tidak dibarengi dengan sosialisasi perlindungan konsumen yang seharusnya menjadi tanggungjawab industri. Akibatnya, aspek perlindungan konsumen tidak cukup mendapat perhatian dari para pengusaha industri.

2. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) mempunyai posisi tawar atau kedudukan yang lebih kuat jika dibandingkan dengan posisi atau kedudukan konsumen.

Usaha PDAM Kota Semarang yang bersifat monopoli menjadikan konsumen sangat bergantung pada PDAM Kota Semarang. Tidak adanya pesaing menyebabkan PDAM Kota Semarang sangat kuat dalam posisi tawar dibandingkan konsumen. Upaya yang dilakukan konsumen untuk memperoleh hak sering mentah saat pegawai PDAM Kota Semarang mengatakan: "Jika tidak mau, tidak usah jadi pelanggan."

Karena posisi yang demikian inilah, maka PDAM dapat membuat aturan-aturan yang ditetapkan secara sepihak tanpa

melibatkan pihak konsumen, sehingga dalam menetapkan isi-isi perjanjian pihak PDAM sedapat mungkin berusaha menguntungkan diri sendiri dan sejauh mungkin akan menghindari atau bahkan melimpahkan tanggung jawab kepada pihak konsumen. Perjanjian tercantum dalam bentuk pernyataan yang tercantum dalam formulir Surat Permohonan Langganan yang isinya antara lain mengharuskan konsumen mematuhi semua ketentuan yang dibuat PDAM Kota Semarang, termasuk tarif. Pernyataan yang sebenarnya merupakan bentuk perjanjian eksenorasi⁴ itu tidak satupun yang memuat kemungkinan konsumen mengajukan klaim jika mengalami kerugian.

3. PDAM Kota Semarang mengulur-ulur waktu penyelesaian sengketa.

Ketika berlangsung upaya penyelesaian sengketa dengan jalur mediasi, pihak pelaku usaha (PDAM) pada umumnya hanya diwakili oleh staf atau bagian tertentu yang bertindak untuk dan atas nama perusahaan. Ketika penyelesaian sengketa telah mendekati final dan konsumen menuntut ganti kerugian, wakil perusahaan tersebut tidak berani memutus atau mengambil tindakan langsung walaupun ia bertindak untuk dan atas nama perusahaan.

⁴ Klausula eksenorasi (*exemption clause*) adalah klausula yang mengandung kondisi membatasi, atau bahkan menghapus sama sekali tanggungjawab yang semestinya dibebankan kepada pihak produsen/penyalur produk (penjual). Shidarta, *Hukum Pelindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000, hal 120.

Biasanya staf ini akan minta waktu dengan alasan bahwa tuntutan konsumen akan dikonsultasikan terlebih dahulu dengan atasan. Inilah yang membuat waktu penyelesaian sengketa menjadi mundur dan bertele-tele. Bahkan setelah menunggu lama, tuntutan itu tidak disetujui sehingga penyelesaian harus mulai dari awal lagi. Tidak jarang, staf yang melakukan perundingan diganti oleh orang lain yang tidak tahu sama sekali perkembangan perundingan sehingga harus mempelajari kembali sengketa yang terjadi.⁵

4. Kurang berperannya Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat

Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) yang diharapkan menjadi mitra Pemerintah dalam mensosialisasikan dan menerapkan UUPK, perannya belum sesuai dengan harapan. LPKSM yang seharusnya mampu menjadi "corong" konsumen, selama ini belum menampilkan perannya seperti yang dituntut oleh undang-undang. Seharusnya, LPKSM bersama Pemerintah dan masyarakat ikut melaksanakan pengawasan perlindungan konsumen dalam rangka membela kepentingan konsumen.

⁵ Wawancara dengan Drs. Ngargono, Ketua LP2K Semarang.

Keterbatasan dana merupakan kendala utama bagi LPKSM untuk melakukan tugas-tugasnya. Pemerintah selama ini juga tidak pernah memberikan bantuan dana bagi LPKSM agar kinerjanya bertambah baik. Di samping itu jika tersedia dana dari beberapa perusahaan, LPKSM enggan menerimanya karena seringkali diikuti dengan kesepakatan-kesepakatan yang merugikan konsumen. Selain itu, LPKSM juga tidak mau dicurigai melakukan kolusi dengan Pemerintah dan pengusaha untuk selalu mengalahkan konsumen.⁶

Keberadaan LPKSM juga tidak banyak dikenal oleh masyarakat. Walaupun dikenal, masyarakat juga tidak mengetahui dimana alamat LPKSM tersebut.⁷ Bahkan jika mengetahui alamatnya, masyarakat juga tidak mengerti peran LPKSM dalam hubungan konsumen-produksen.

⁶ Dana LPKSM selama ini diperoleh dari kantong pribadi pengurus LPKSM. Bantuan dari Pemerintah selama ini hanya berupa pemberian pekerjaan proyek penelitian kepada LPKSM yang keuntungannya digunakan untuk kegiatan LPKSM. Bahkan dana penelitian ini tidak diterima seluruhnya karena selain dipotong pajak, dana tersebut juga dipotong oleh oknum aparat Pemerintah. LPKSM. Wawancara dengan Ngargono, Ketua LP2K Semarang

⁷ Selama 16 tahun sejak berdirinya, salah satu LPKSM yaitu LP2K, hanya beberapa puluh saja konsumen PDAM Kota Semarang yang mengadukan masalahnya. Padahal hampir setiap hari media massa memuat keluhan pelayanan PDAM Kota Semarang. Kasus-kasus yang lain juga tidak berbeda, hanya beberapa yang masuk ke LP2K.

Hal-hal inilah yang membuat konsumen bersifat pasrah, menerima apa adanya, apatis dan tidak berdaya. Ketidakberdayaan konsumen dalam menghadapi pelaku usaha itu sebenarnya juga disebabkan oleh status sosial ekonomi konsumen yang pada umumnya berada dibawah pelaku usaha. Untuk menuntut haknya, konsumen harus berusaha keras menghabiskan banyak tenaga dan biaya. Hal ini tidak dialami oleh PDAM Kota Semarang sebagai institusi yang mempunyai banyak karyawan dan dibiayai cukup untuk menghadapi tuntutan konsumen, termasuk jika harus berhadapan dengan konsumen di pengadilan.

Kedudukan konsumen-produsen yang seharusnya seimbang ternyata tidak terjadi dalam hubungan konsumen-PDAM Kota Semarang. Konsumen PDAM Kota Semarang tidak pernah bisa menuntut hak-haknya sebagai konsumen yang seharusnya diberikan oleh PDAM Kota Semarang. Padahal, lahirnya UUPK ini sebenarnya secara mendasar memberikan keseimbangan dalam kedudukan pelaku usaha (produsen) dengan konsumen.⁸

Konsumen tidak mempunyai pilihan lain kecuali menerima semua keputusan PDAM Kota Semarang, baik dalam soal pelayanan maupun tarif. Padahal, meskipun berorientasi pada profit, PDAM Kota Semarang

⁸ Sri Redjeki Hartono, *Tinjauan Yuridis Undang Undang Perlindungan Konsumen, Makalah Seminar Sehari "Undang Undang Perlindungan Konsumen Tantangan atau Ancaman, 5 Mei 2004.*

sebagaimana halnya BUMN/BUMD yang lain tujuannya lebih banyak diarahkan pada usaha untuk memakmurkan rakyat.⁹

Dalam hal ini telah terjadi penyimpangan tujuan pembentukan PDAM Kota Semarang sebagai BUMD. Disadari atau tidak, kondisi yang ada pada saat ini adalah PDAM Kota Semarang menempatkan konsumen sebagai pihak yang dieksploitir tanpa mempunyai kesempatan untuk membela diri, sekaligus menempatkan PDAM Kota Semarang sebagai pihak yang selalu benar dalam hubungan produsen-konsumen.

B. BUDAYA HUKUM KONSUMEN PDAM KOTA SEMARANG

Aspek hukum hubungan konsumen dengan PDAM Kota Semarang ternyata tidak begitu diperhatikan konsumen. Hal ini dapat dilihat dari saat konsumen menandatangani perjanjian baku (*standard contract*) dalam bentuk pernyataan calon pelanggan¹⁰ yang disodorkan pihak PDAM Kota Semarang. Konsumen tidak membaca butir-butir perjanjian langganan air PDAM Kota Semarang dan langsung menandatangani

⁹ T Mulya Lubis, *Perusahaan Negara dan Keterlibatannya dalam Perekonomian Indonesia*, dalam T Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Sinar Harapan, Jakarta, hal 70.

¹⁰ Pernyataan calon konsumen PDAM Kota Semarang tercantum dalam formulir Surat Permohonan Menjadi Langganan (SPL). Di antara butir-butir pernyataan tersebut di antaranya berbunyi "7.6. Berjanji akan mematuhi segala ketentuan dan peraturan yang berlaku serta tarif yang ditentukan oleh PDAM Semarang..." Bahkan pernyataan tersebut juga memaksa konsumen membiayai investasi PDAM Kota Semarang dalam bentuk pembangunan jaringan tanpa mendapatkan imbal balik dari investasi yang telah ditanamkan tersebut. Sedangkan jaringan yang telah dibiayai konsumen tersebut

dengan harapan mendapatkan air yang dipasok oleh PDAM Kota Semarang. Jika sempat mempelajarinya, konsumen tidak mempunyai cara untuk mengubah isi perjanjian itu. Konsumen hanya mempunyai dua pilihan yaitu menerima atau menolak. Menerima berarti menyerahkan seluruh hak kepada PDAM Kota Semarang dan menerima tanggungjawab yang dibebankan PDAM Kota Semarang kepada konsumen. Sedangkan jika menolak berarti tidak mendapat pasokan air dari PDAM Kota Semarang.

Pada saat terjadi perselisihan dengan konsumen, PDAM Kota Semarang menggunakan syarat-syarat dalam perjanjian tersebut untuk menekan konsumen. Padahal, perjanjian tersebut jelas-jelas menguntungkan PDAM Kota Semarang tanpa memberikan celah kepada konsumen untuk mendapatkan hak-haknya yang secara normal¹¹ harus diberikan.

Menurut Mariam Darus Badruzaman, perjanjian standar itu bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak yang bertanggungjawab, terlebih lagi ditinjau dari asas-asas hukum nasional, di mana kepentingan masyarakat yang harus didahulukan. Dalam perjanjian standar,

menjadi milik PDAM Kota Semarang dan tidak dikembalikan lagi meskipun konsumen tidak lagi menjadi pelanggan.

¹¹ Dalam keadaan normal, dengan kedudukan konsumen-produksen yang seimbang, PDAM Kota Semarang sebagai produsen seharusnya memproduksi dan menjual air sesuai dengan baku mutu air minum dalam jumlah yang cukup.

kedudukan pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang. Posisi yang didominasi oleh pelaku usaha membuka peluang luas bagi pelaku usaha untuk menyalahgunakan kedudukannya. Menurut Mariam, perjanjian standar ini tidak boleh dibiarkan tumbuh secara liar dan karena itu perlu ditertibkan.¹²

Sluitjter bahkan menyebut perjanjian standar bukan perjanjian. Alasannya, kedudukan pengusaha dalam perjanjian itu adalah seperti pembentuk undang-undang swasta (*legio particuliere weigever*). Syarat-syarat yang ditentukan pengusaha di dalam perjanjian itu adalah undang-undang, bukan perjanjian. Sementara Pitlo mengatakannya sebagai perjanjian paksa (*dwang contract*).¹³ Mariam mengusulkan agar Pemerintah campur tangan dalam pembuatan perjanjian baku.

Pengetahuan tentang hukum perlindungan konsumen yang rendah dari konsumen merupakan cermin bahwa konsumen enggan mempelajari peraturan-peraturan yang menyangkut perlindungan konsumen. Bahkan dalam ketidakpuasan pelayanan PDAM Kota Semarang, konsumen tidak berusaha mencari peraturan yang memungkinkan dirinya memenangkan

¹² Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994, hal 54.

¹³ Beberapa ahli hukum menolak perjanjian baku sebagai perjanjian karena secara teoretis yuridis tidak memenuhi syarat undang-undang. Namun dalam kenyataannya kebutuhan masyarakat berlawanan dengan keinginan hukum.

argumentasi dengan PDAM Kota Semarang atau bahkan memaksa manajemen PDAM Kota Semarang memenuhi tuntutan¹⁴.

Usaha konsumen untuk mendapatkan hak hanya terbatas pada pengaduan kepada pegawai PDAM Kota Semarang yang melayani pengaduan pelanggan. Konsumen tidak berusaha lebih jauh untuk mengadu kepada pegawai di tingkat pengambil keputusan. Akibatnya, konsumen harus menunggu-nunggu penanganan masalahnya. Sedangkan pegawai yang melayani tidak dapat berbuat apa-apa.

Sifat enggan melakukan konfrontasi atau lebih suka menghindari konflik juga merupakan salah satu sebab konsumen enggan meneruskan tuntutan¹⁴. Bahkan beberapa konsumen lebih memilih mengeluarkan sejumlah uang asal mendapatkan pelayanan yang diinginkan. Pada beberapa kasus, air PDAM Kota Semarang mengalir lancar ke rumah konsumen setelah konsumen memberikan sejumlah uang tanpa kuitansi kepada petugas PDAM Kota Semarang yang bersedia "membantu".¹⁵

Keenggan konsumen untuk melakukan tindakan hukum guna melindungi hak mereka tidak terlepas dari budaya yang melingkupi

¹⁴ Dengan memiliki pengetahuan, meskipun hanya sedikit, setidaknya membuat konsumen tahu harus kemana untuk mencari perlindungan.

¹⁵ Wawancara dengan Mulyono dan Imam Syafii, pelanggan PDAM Kota Semarang.

masyarakat, termasuk di dalamnya budaya hukum masyarakat dimana konsumen berada di dalamnya.¹⁶

Konsumen PDAM Kota Semarang merupakan bagian dari penduduk Kota Semarang yang masih sangat lekat dengan budaya Jawa. Dalam konsteks budaya Jawa, seseorang ditabukan untuk memberikan kritik secara terbuka, menuntut hak secara terang-terangan. Untuk menyampaikan keinginan, orang Jawa menggunakan makna simbolik, lebih-lebih jika berhadapan dengan penguasa. Bahkan kebanyakan orang Jawa percaya bahwa hidup manusia di dunia ini sudah diatur dalam alam semesta, sehingga tidak sedikit dari mereka yang bersikap *nerima*, yaitu menyerahkan diri kepada takdir.¹⁷

Pemimpin/penguasa berlatar-belakang Jawa juga merasa kekuasaannya terancam jika rakyat mulai mengkritik kebijaksanaannya. Bahkan yang paling ditakutkan adalah rasa malu akibat dipertanyakan tindakannya. Akibatnya, dengan segala macam cara, ia berusaha menindas siapa pun yang tidak sependapat dengannya.

¹⁶ Lawrence M. Friedman merumuskan budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Budaya hukum menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum. Budaya hukum akan menentukan bagaimana seharusnya hukum berlaku dalam masyarakat.

¹⁷ Kodiran, *Kebudayaan Jawa dalam Koentjaraningrat, Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Penerbit Jambatan, hal 350.

Kondisi yang sama terjadi pada hubungan konsumen dengan PDAM Kota Semarang. PDAM Kota Semarang sebagai institusi yang dimiliki Pemerintah Kota Semarang (dalam hal ini eksekutif) memiliki sifat yang sama dengan eksekutif. Dengan berlindung di balik perjanjian eksenorasi, institusi ini selalu berusaha mengelak dari kewajiban untuk memenuhi hak-hak konsumen.¹⁸ Sebaliknya, dengan sifat-sifat berlatar belakang budaya Jawa, konsumen merasa kurang pada tempatnya untuk melakukan tuntutan secara terbuka, sehingga lebih suka menyelesaikan perselisihan secara kekeluargaan. Sedangkan jika tidak terselesaikan, konsumen memilih pasrah menerima keadaan. Tindakan paling jauh yang dilakukan adalah mengadukan masalah yang dialami kepada LPKSM dengan harapan LPKSM yang berhadapan dengan PDAM Kota Semarang. Jadi dalam hal ini, konsumen memilih menghindari konflik secara langsung dengan PDAM Kota Semarang.

Budaya hukum menuntut perselisihan diselesaikan oleh institusi hukum. Selain karena didorong oleh kepentingan, keinginan penyelesaian seperti ini juga dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti ide, sikap, keyakinan, harapan dan pendapat mengenai hukum.¹⁹

¹⁸ Kebijakan PDAM Kota Semarang, termasuk dalam penentuan tarif ditentukan sepenuhnya oleh SK Walikota dan bukan dengan Perda yang pembuatannya melibatkan legislatif.

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal 154.

Tidak adanya perselisihan konsumen-PDAM Kota Semarang yang diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa budaya hukum konsumen belum sesuai dengan hukum yang berlaku. Bagi konsumen, hukum merupakan sesuatu yang sangat mahal dan selalu berpihak kepada penguasa.²⁰

Dalam teori budaya hukum, sistem hukum yang beroperasi berisikan tiga komponen.²¹ Pertama, komponen struktural, yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme, misalnya pengadilan. Struktur pengadilan berupa mahkamah hakim yang bersidang di tempat tertentu, pada waktu tertentu, dengan jumlah anggota tertentu, dan batasan-batasan yurisdiksi yang telah ditentukan.

Kedua, komponen substansi, yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum. Misalnya, apa yang nyata-nyata diucapkan dan diperbuat oleh hakim, termasuk ketentuan dan aturan-aturan hukum yang meliputi kaidah-kaidah hukum yang tidak tertulis. Setiap keputusan adalah produk substantif dari sistem hukum. Struktur dan substansi itulah yang disebut sebagai sistem hukum. Jika pengadilan mengumumkan kebijaksanaan-kebijaksanaannya lewat pembuatan keputusan, dan

²⁰ Wawancara dengan, Rini Rejeki, Pengacara dan juga konsumen PDAM Kota Semarang.

²¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru Bandung, 1984, hal 10-11. Lihat juga Abdurrahman, *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, PT Media Sarana Press, Jakarta, 1985, hal 86.

sesudah itu lalu tinggal diam, menunggu datangnya pesengketa-pesengketa, di sini baru diketahui struktur dan substansinya saja. Dengan dua anasir ini belum dapat dipastikan apa yang bisa dimanfaatkan dari pengadilan dan doktrin-doktrin itu.

Ketiga, komponen kultural, yaitu sikap publik dan nilai-nilai yang sangat menentukan. Komponen ini akan menentukan apakah pengadilan akan didayagunakan atau tidak. Dalam beberapa kebudayaan niat berperkara di muka pengadilan digunakan sebagai upaya terakhir, namun pada kebudayaan lain merupakan hal yang biasa dan berlangsung sehari-hari. Dengan demikian budaya hukum adalah keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima dalam kerangka budaya masyarakat.

Menurut Kusnaka Adimihardja, budaya hukum lebih merupakan:

1. keadaan alam pikiran (*state of mind*) dari manusia sebagai akibat aktivitas akalnya;
2. keadaan rasa atau kondisi spiritualnya;
3. keadaan perilaku konkretnya sebagai tindakan-tindakan yang memola terhadap segala hal yang berkenaan dengan fenomena hukum dalam masyarakat.²²

²² Kusnaka Adimihardja, *Teknologi, Modernisasi dan Pranata Hukum di Indonesia*, Makalah Seminar Teknologi, Biomanajemen, dan Lingkungan, Bandung, 18 Februari 1989.

Menurut Lev, budaya hukum terdiri dari *pertama* budaya hukum prosedural yang berkenaan dengan ketatacaraan dalam mempertahankan keadilan, ketertiban dan norma yang juga mengait pada berbagai kelembagaan/institusi. Institusi-institusi peradilan, badan-badan peradilan dan segala sistem yang terkait (*related system*) termasuk sebagai bentuk nyata dari persepsi dan pandangan masyarakat terhadap hukum. Persepsi ini mewujudkan secara konkret dalam kepercayaan (*trust*) terhadap instansi-institusi hukum (badan peradilan dari yang tertinggi sampai dengan yang operasional di lapangan, jaksa/penuntut umum, polisi pelayan umum/birokrasi yang mengeluarkan berbagai bentuk perijinan sesuai dengan peraturan perundangan, badan arbitrase, ombudsman, jabatan notaris, advokat/pengacara, penasihat/konsultan hukum, kantor hukum/lembaga bantuan hukum, lembaga penelitian hukum, lembaga pendidikan hukum, dan pakar serta akademisi hukum.

Hal *kedua* adalah berkenaan dengan persepsi dan pandangan dari sebagian anggota masyarakat terhadap gejala-gejala hukum, dilihat dari sudut substansi yang hendak dibelanya. Apakah substansi tersebut berkenaan dan berselaras dengan masalah-masalah esensial dalam hukum seperti keadilan, ketertiban, kepastian dan lain-lainnya atau tidak? Dipermasalahan apakah tepat dan sah apabila negara sebagai badan hukum publik turut campur dalam segala urusan kemasyarakatan

sehingga hampir tidak ada yang tidak diurus oleh negara. Hal ini melahirkan masyarakat yang estatis. Untuk itu dihalalkan apabila negara/pemerintah berintervensi dalam segala urusan demi kepentingan umum. Keadaan demikian akan mendorong bertumbuhnya apa yang dinamakan "negara pejabat" yang ditandai dengan segala urusan itu diborong oleh petugas-petugas negara resmi dengan segala eksesnya.

Pada hakekatnya, hukum adalah kreasi budaya manusia karena dipelajari, ditransformasikan dan diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Sebagai salah satu pola budaya, hukum merupakan budaya non materiil yang relevan bagi tata kehidupan masyarakat yang tertib, suasana adil dan berkembang ke arah masyarakat yang semakin sejahtera. Dengan demikian fungsi hukum mencakup upaya mewujudkan ketertiban sosial, keadilan, dan kesejahteraan di dalam suatu struktur sosial yang baku baik di masyarakat sederhana maupun modern yaitu adanya penguasa yang memimpin, adanya nilai-nilai, norma-norma, penghargaan dan sanksi.

Telah tersirat dalam uraian di muka bahwa budaya hukum adalah suatu kondisi dalam kehidupan kelompok dimana individu dalam kesatuan kelompok mengerti, memahami dan menghayati dan mengamalkan kaidah-kaidah hukum yang berlaku pada kelompok itu,

bahkan tidak terbatas pada suatu generasi melainkan diturunkan secara tradisional kepada generasi berikutnya.²³

Dari uraian ini menjadi semakin jelas bahwa konsumen PDAM Kota Semarang belum memiliki budaya hukum. Konsumen tidak percaya bahwa hakim akan membela konsumen karena dirugikan oleh PDAM Kota Semarang. Konsumen juga tidak percaya penyelesaian di pengadilan akan memberikan keadilan bagi yang berperkara. Bagi konsumen, kemenangan berperkara di pengadilan hanya milik penguasa, dalam hal ini PDAM Kota Semarang yang dipimpin oleh Walikota Semarang.²⁴

Selama ini hukum di Indonesia bersifat sentralistik, didominasi oleh lembaga-lembaga formal seperti eksekutif, bersifat represif dan dibentuk untuk mempertahankan kekuasaan (*status quo*), lebih mencerminkan kepentingan kelompok yang memiliki posisi tawar yang kuat, sehingga tidak mencapai suatu tujuan yang benar, yaitu keadilan.²⁵

Secara umum, persepsi tentang keadilan seseorang menyangkut perlakuan yang diterima dari orang lain. Biasanya seseorang akan

²³ Soedjono Dirdjosisworo, *Budaya Hukum dan Lingkungan Hidup*, Makalah Seminar Teknologi, Biomanajemen, dan Lingkungan, Bandung, 18 Februari 1989.

²⁴ Wawancara dengan Sumiati, Mulyono, Imam Sayfii, Nugroho, semuanya konsumen PDAM Kota Semarang.

²⁵ Esmi Warassih, *Pidato Pengukuhan: Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, disajikan pada Upacara Penerimaan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang, 14 April 2001.

mengatakan bahwa dirinya diperlakukan dengan adil jika perlakuan itu menguntungkan, begitu pula sebaliknya. Dapat dipastikan bahwa persepsi seseorang tentang keadilan berpengaruh pada perilaku dan tindak-tanduknya yang pada gilirannya menentukan motivasinya.²⁶

Konsumen merasa diperlakukan tidak adil karena tidak diperlakukan secara sama dengan para pejabat Pemerintah atau orang-orang yang bersedia membayar "lebih". Para pejabat Pemerintah dan orang-orang yang mampu secara finansial ini mendapatkan jatah air yang memenuhi syarat mutu dan jumlah.²⁷

Dalam konteks hukum, membicarakan hukum selalu membicarakan keadilan. Kita tidak dapat membicarakan hukum hanya sampai pada wujudnya sebagai bangunan yang formal, tetapi juga perlu melihatnya sebagai ekspresi dari cita-cita keadilan masyarakatnya. Keadilan bukan sesuatu yang bisa dikutak-katik melalui logika atau penalaran, melainkan juga melibatkan keseluruhan pribadi seseorang. Keadilan dapat dirumuskan berdasarkan nilai yang lebih abstrak, yakni kebenaran. Bertindak adil adalah sama dengan bertindak secara benar dan keadilan adalah suatu usaha untuk mengejar kebenaran.²⁸

²⁶ Sondang P. Siagian, *Teori Motivasi dan Aplikasinya*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hal 129 jo 175.

²⁷ Wawancara dengan Sumiati, konsumen PDAM Kota Semarang.

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal 159.

Dalam konteks konsumen berhadapan dengan PDAM Kota Semarang konsep keadilan menurut Ulpianus²⁹ lebih tepat untuk memberi batasan keadilan. Dengan analogi keadilan Ulpianus tersebut, keadilan bagi konsumen adalah perolehan hak yang semestinya didapat sebagai konsumen. Sehingga dalam hal ini konsumen mendapatkan ketidakadilan dalam berhubungan dengan PDAM Kota Semarang.

C. PEMBERDAYAAN KONSUMEN

Pemberdayaan³⁰ (*empowerment*) pada dasarnya adalah upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi semakin efektif secara struktural, baik di dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional, maupun dalam bidang politik, ekonomi, dan lain-lain.³¹

Pemberdayaan menjadi hal yang penting karena ketidakberdayaan membatasi akses terhadap sumber daya negara, memperumit keadilan hukum bagi penyelewengan (*abuses*), menyebabkan hilangnya kekuatan tawar menawar (*bargaining power*), membuat rakyat semakin rapuh terhadap permintaan mendadak untuk pembayaran pinjaman atau

²⁹ Ulpianus mendefinisikan keadilan sebagai kemauan yang bersifat terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya.

³⁰ Em Zul Fajri dan Ratu April Senja dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia mencantumkan kata "daya" sebagai kesanggupan untuk berbuat atau kesanggupan untuk melakukan suatu kegiatan.

³¹ A.M.W. Pranarka dan V. Mulyarto, dalam Onny S. Prijono dan AMW Pranarka, *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal 56.

terhadap permintaan uang suap dalam suatu persengketaan.³² Praktek-praktek pegawai PDAM Kota Semarang meminta sejumlah uang untuk mengatasi kesulitan air di rumah konsumen tidak dapat ditolak oleh konsumen. Jika konsumen menolak memberikan uang yang diminta, kesulitan air akan terus terjadi.³³

Namun demikian, ketidakberdayaan tidak selalu menunjuk pada tidak adanya kekuatan sama sekali. Dalam realitas, mereka yang tampaknya hanya memiliki sedikit kekuatan ternyata justru mampu untuk bertahan, menggulingkan dan kadang-kadang mentransformasikan kondisi hidup mereka. Jadi, kekuatan itu ada, hanya saja perlu untuk ditampilkan dan dikembangkan. Konsumen PDAM Kota Semarang secara umum mengetahui adanya hak-hak konsumen yang dilanggar oleh PDAM Kota Semarang. Hal ini terlihat dari banyaknya pengaduan yang disampaikan langsung kepada PDAM Kota Semarang, ke LPKSM³⁴, maupun keluhan konsumen yang dimuat di media massa. Jadi sebenarnya dalam ketidakberdayaan dalam menuntut hak, konsumen PDAM Kota Semarang masih memiliki kekuatan dan tetap bertahan denganuntutannya.

³² Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First*, Longman, New York, 1983, p.210-214, dalam Onny S Priyono dan Pranarka, *Ibid*, hal 64.

³³ Wawancara dengan Mulyono dan Imam Syafii, konsumen PDAM Kota Semarang.

³⁴ LP2K Semarang.

Proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. Pertama, proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. Kecenderungan atau proses ini disebut sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan. Namun menggabungkan konsumen PDAM Kota Semarang dalam suatu wadah organisasi bukan hal yang mudah karena kultur Jawa yang masih erat melekat. Tekanan kekuasaan dari para raja, bangsawan feodal dari zaman kejayaan kerajaan-kerajaan Jawa dahulu, kemudian tekanan kekuasaan dari Pemerintah Kolonial yang telah mencapai kemantapan sejak akhir abad ke-18 telah memberikan efek yang dalam terhadap perilaku orang Jawa.³⁵

Struktur masyarakat Jawa yang asli sudah telanjur dirusak oleh struktur administratif yang ditumpangkan di atasnya oleh Pemerintah Kolonial selama lebih dari satu abad lamanya. Akibatnya masyarakat tidak mengenal kesatuan-kesatuan organisasi dan sosial yang mantap, yang dapat berbuat kreatif sendiri.³⁶ Tetapi, pembentukan organisasi

³⁵ Kodiran, *opcit*, hal 350.

³⁶ *Ibid*, hal 351.

konsumen PDAM Kota Semarang dapat menjadi alternatif untuk memberi kekuatan kepada konsumen PDAM Kota Semarang. Dengan bergabungnya konsumen, kekuatan yang dimiliki konsumen menjadi besar sehingga memiliki posisi tawar yang lebih baik dibandingkan jika berhadapan secara sendiri-sendiri dengan PDAM Kota Semarang. Selain itu, karena kebijaksanaan PDAM Kota Semarang ditentukan oleh proses legislasi, melalui organisasi tersebut dapat mempengaruhi kebijaksanaan yang dibuat agar lebih berpihak kepada konsumen.

Kecenderungan kedua atau kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.³⁷ Pilihan ini biasanya ditempuh oleh LPKSM dengan cara memfasilitasi pertemuan antara konsumen dengan PDAM Kota Semarang. Pada tahap awal, dalam melakukan perundingan dengan PDAM Kota Semarang, konsumen didampingi oleh LPKSM. Selanjutnya, konsumen pada umumnya telah berani berhadapan sendiri dengan PDAM Kota Semarang.

Bila dilihat secara lebih luas, pemberdayaan sering disamakan dengan perolehan kekuatan, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya tidak diinginkan

³⁷ A.M.W. Pranarka dan V. Moelyarto, *Ibid*, hal 56.

oleh pihak lain tersebut. Istilah pemberdayaan juga dipakai untuk menggambarkan keadaan seperti yang diinginkan individu. Dalam keadaan tersebut, masing-masing individu mempunyai pilihan dan kontrol di semua aspek kehidupan sehari-harinya seperti pekerjaan mereka, akses terhadap sumber daya, partisipasi dalam proses pembuatan keputusan sosial, dan lain sebagainya.

Dalam kaitan inilah diupayakan bagaimana memberdayakan konsumen sebagai pihak yang berada pada posisi tawar yang rendah ketika berhadapan dengan pelaku usaha, agar di kemudian hari setidaknya mereka mempunyai posisi tawar yang seimbang dengan pelaku usaha.

Kekuatan terbesar yang dimiliki oleh konsumen adalah rasa tidak setia.³⁸ Dengan mudah konsumen dapat beralih produk atau merek jika merasa tidak puas dengan produk atau merek yang tidak memberi rasa puas. Tetapi, dalam hubungan konsumen dengan PDAM Kota Semarang, konsumen tidak mempunyai pilihan produk atau merek lain. Akibatnya konsumen berada pada posisi tawar yang lebih rendah atau tidak berdaya.

³⁸ Kenichi Ohmae, *Dunia Tanpa Batas, Kekuatan & Strategi di Dalam Ekonomi yang Saling Mengait*, Binarupa Aksara, Jakarta, 1989, hal 3.

Posisi tawar yang rendah menyebabkan posisi konsumen lemah. Namun posisi tawar yang rendah bukan satu-satunya penyebab konsumen tidak berdaya. Penyebab lainnya adalah karena konsumen memang mempunyai kelemahan yang antara lain berupa kurangnya pengetahuan dan pemahaman hukum bagi konsumen. Konsumen tidak mempunyai informasi yang cukup tentang hukum pada umumnya dan hukum perlindungan konsumen pada khususnya.

Sebenarnya, untuk mencapai azas dan tujuan perlindungan konsumen, UUPK telah mengatur pokok-pokok perlindungan konsumen serta berbagai kelengkapan penegakannya, termasuk ketentuan pidananya. Namun demikian hukum konsumen tidak serta merta menjadi bagian dari budaya masyarakat. Budaya hukum konsumen membutuhkan kegiatan operasional pembudayaan hukum yang membutuhkan strategi dan metoda untuk mentransformasikan secara efektif, di antaranya melalui penyuluhan seluas mungkin dengan materi yang sudah diolah sedemikian rupa sehingga tiap individu pada tiap strata masyarakat bisa memahami, bisa menghayati dan mampu mengaplikasikan serta mengamalkan dalam perilaku sehari-hari. Untuk

itu perlu dikerahkan semua sarana komunikasi massa baik media cetak maupun elektronik.³⁹

Penyuluhan sebagai bagian dari pendidikan kepada masyarakat dapat juga dilakukan dengan temu wicara kemandirian konsumen, kegiatan talkshow, dialog interaktif lewat radio, menyebarkan leaflet, brosur dan stiker yang berisi pesan perlindungan konsumen, mempublikasikan tulisan-tulisan mengenai perlindungan konsumen di media cetak serta memproduksi dan mensosialisasi pesan perlindungan konsumen dalam bentuk film, spot dan iklan layanan masyarakat.

Melalui pendidikan, penyuluhan dan pemberian informasi terhadap konsumen inilah diharapkan pemahaman dan kesadaran konsumen akan hak dan kewajibannya meningkat⁴⁰

Kelemahan konsumen juga semakin bertambah akibat tidak bekerjanya hukum dalam masyarakat. Dengan demikian sangat tidak mudah bagi konsumen untuk memperoleh keadilan.

Dengan demikian selain memberdayakan konsumen, hukum juga harus diberdayakan agar diperoleh aturan "permainan" yang bisa dipakai konsumen dan PDAM Kota Semarang dalam menyelesaikan perselisihan antara keduanya.

³⁹ Soedjono Dirdjosisworo, *Budaya Hukum dan Lingkungan Hidup*, Makalah Seminar Teknologi, Biomanajemen, dan Lingkungan, Bandung, 18 Februari 1989.

⁴⁰ Sinaga dalam Seminar Sehari UUPK Tantangan atau Ancaman, 5 Mei 2004.

Pemberdayaan hukum berhubungan erat dengan mekanisme bekerjanya hukum dalam masyarakat. Sedangkan hukum bisa bekerja jika ada pelaksanaan penegakan hukum sebagai sub sistem dalam sistem hukum yang menurut Friedman mempunyai komponen-komponen substansial, struktural, dan kultural. Pemberdayaan hukum berkaitan dengan bagaimana cara menciptakan suatu keadaan atau kondisi agar hukum itu menjadi lebih berdaya dan efektif dalam rangka menciptakan supremasi hukum dalam masyarakat.

Pemberdayaan hukum bagi masyarakat luas, perlu pengkajian secara terus menerus, baik dalam peringkat perundang-undangan maupun dalam penegakannya, yaitu seberapa jauh hukum dapat memberi dan mengembangkan hak-hak individu dan kelompok-kelompok yang tidak berdaya atau sebaliknya justru membelenggunya. Artinya, hukum harus punya nilai praktis, nilai-nilai yang secara jelas tercermin dalam praktek penggunaan hukum dan pelaksanaannya. Oleh karena itu perlu mengembangkan konsep-konsep dan teori-teori – baik yang ada maupun membangun yang baru – sebagai usaha terus menerus dalam membangun pengetahuan sosial yang memungkinkan kita dapat memahami dunia yang terus menerus berubah.⁴¹

⁴¹ IS Susanto, *Makalah: Lembaga Peradilan dan Demokrasi*, disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Pendayagunaan Sosiologi Hukum dalam Masa Pembangunan dan Restrukturisasi Global, dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan

Pemberdayaan konsumen sebaiknya menggunakan pola partisipasi mengingat partisipasi merupakan pergeseran kekuasaan pembuatan keputusan dari yang lebih kuat kepada yang tidak berdaya. Kurang atau tidak adanya partisipasi menyebabkan PDAM Kota Semarang menjadi pihak yang tidak terkontrol dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan konsumen. Akibatnya, keputusan yang muncul lebih menguntungkan PDAM Kota Semarang dan merugikan konsumen.

Minimnya partisipasi ini disebabkan masih adanya hubungan patron-klien, dimana patron memiliki dan menguasai sumber-sumber daya dan kekuasaan. Hubungan patron-klien ini menyebabkan masyarakat merasa terasingkan dari lingkungannya sehingga terjadi pemaksaan budaya. Partisipasi dapat menjadikan masyarakat sadar akan persoalan-persoalan yang dihadapi dan berupaya mencari jalan keluar dan membantu mereka untuk dapat memahami realitas sosial, politik dan ekonomi yang ada di sekitarnya.⁴²

Pemberian tempat bagi partisipasi konsumen dalam pembuatan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan konsumen meningkatkan

Peminat Sosiologi Hukum se Indonesia, Pusat Studi Humas FH Undip, Semarang, 1996, hal 6.

⁴² Esmi Warassih, *Pidato Pengukuhan: Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, disajikan pada Upacara Penerimaan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang, 14 April 2001.

posisi tawar konsumen. Partisipasi kepada konsumen juga merupakan pendistribusian kekuasaan (terutama dalam pembuatan kebijaksanaan) sehingga membuat konsumen lebih berdaya karena memiliki akses akses terhadap sumber daya negara, mempermudah keadilan hukum bagi penyelewengan (*abuses*), dan meningkatkan kekuatan tawar menawar (*bargaining power*).

UUPK sendiri memberi perhatian untuk memberdayakan konsumen. Upaya untuk memberdayakan konsumen ini secara eksplisit dicantumkan pada Pasal 3 point c., bahwa perlindungan konsumen bertujuan "meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen." Sedangkan secara implisit pemberdayaan konsumen dicantumkan pada point a., bahwa perlindungan konsumen bertujuan "meningkatkan kesadaran, kemampuan dan keamndirian konsumen untuk melindungi diri."

Dalam UUPK tidak disebutkan secara langsung bagaimana upaya untuk memberdayakan konsumen. Tetapi setidaknya hal itu disebutkan dalam Pasal 4 sebagai salah satu hak konsumen yaitu untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen. Sedangkan tanggungjawab untuk melaksanakan hal tersebut menjadi beban Pemerintah (Pasal 29 ayat (1)). Pada ayat (4) Pasal 29 disebutkan bahwa pembinaan perlindungan konsumen sendiri meliputi upaya untuk:

- a. terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen;
- b. berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- c. meningkatnya kualitas sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

Salah satu unsur bagi pemberdayaan konsumen adalah peran lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat. Meskipun tidak secara rinci disebutkan perannya, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat umumnya telah menetapkan arah tujuan organisasi yaitu untuk melakukan perlindungan dan pembinaan konsumen agar sadar mengenai hak-haknya, sekaligus sebagai motor untuk mendorong konsumen agar mau memperjuangkan hak-haknya.

Persoalan yang dialami konsumen maupun lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dalam berhubungan dengan PDAM Kota Semarang adalah kuatnya kekuasaan yang dihadapi, karena yang berada di puncak organisasi PDAM Kota Semarang adalah Walikota Semarang. Ini berarti konsumen harus berhadapan dengan Pemerintah Kota Semarang yang memiliki kekuatan dan kekuasaan lebih besar dari PDAM Kota Semarang sendiri.

Hal ini bertentangan dengan UUPK yang memberikan tanggungjawab perlindungan dan pembinaan konsumen kepada Pemerintah. Di sisi lain, Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang (Walikota) justru berlawanan dengan konsumen. Karena itu pemberian partisipasi bagi konsumen PDAM Kota Semarang untuk ikut menentukan kebijaksanaan yang berkaitan dengan pelayanan PDAM Kota Semarang tidak bisa ditawar lagi. Dengan demikian konsumen dapat ikut membuat kebijaksanaan yang berpihak kepada konsumen.

BAB V

PENUTUP

A. SIMPULAN

1. Konsumen tidak berdaya karena memiliki posisi tawar yang rendah dibanding PDAM Kota Semarang. Kondisi ini disebabkan usaha PDAM Kota Semarang yang bersifat monopoli. Hal tersebut "dimanfaatkan" oleh PDAM Kota Semarang untuk mengalihkan seluruh tanggungjawabnya kepada konsumen melalui perjanjian eksenorasi yang harus disetujui oleh konsumen bila ingin mendapatkan sambungan air minum. Selain itu, ketidakberdayaan konsumen juga disebabkan tidak dimilikinya informasi yang cukup tentang UUPK. Sedangkan peran LPKSM belum sesuai dengan harapan UUPK untuk membela dan menjadi "corong" konsumen, sekaligus melakukan pengawasan bersama Pemerintah dan masyarakat dalam pelaksanaan perlindungan konsumen. Hal ini disebabkan oleh minimnya dana untuk mendukung kegiatan LPKSM.
2. Konsumen PDAM Kota Semarang mempunyai pandangan yang negatif terhadap hukum karena tidak bekerjanya hukum. Hal ini ditunjukkan dengan tidak adanya perselisihan antara konsumen dengan PDAM Kota Semarang yang diselesaikan sesuai hukum yang berlaku. Kentalnya budaya Jawa di kalangan konsumen juga menyebabkan konsumen lebih suka menghindari "keributan" sekalipun hak-haknya dilanggar oleh PDAM Kota Semarang.

3. Pemberdayaan konsumen dilakukan melalui dua cara. Pertama, menggabungkan seluruh konsumen dalam suatu organisasi sehingga mempunyai kekuatan yang cukup untuk mengambil partisipasi dalam pengambilan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan konsumen. Kedua, dengan menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan. Cara ini ditempuh melalui pendidikan, penyuluhan, dan penyebarluasan informasi tentang hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak konsumen dan upaya-upaya yang bisa dilakukan untuk mendapatkan hak-hak tersebut.

B. SARAN

Salah satu alternatif untuk melindungi konsumen PDAM Kota Semarang adalah menggunakan kekuatan yang seimbang dengan kekuatan PDAM Kota Semarang beserta walikota Semarang sebagai pucuk pemimpin manajemen PDAM Kota Semarang. Kekuatan yang mampu mengimbangi kekuatan walikota sebagai eksekutif adalah kekuatan lembaga legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Semarang. Melalui DPRD seluruh kebijaksanaan yang dibuat eksekutif dikontrol. Dengan demikian memberdayakan anggota DPRD dapat menjadi pilihan untuk menjamin perlindungan konsumen PDAM Kota Semarang.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, PT Media Sarana Press, Jakarta, 1985.
- Adimihardja, Kusnaka, *Teknologi, Modernisasi dan Pranata Hukum di Indonesia*, Makalah Seminar Teknologi, Biomanajemen, dan Lingkungan, Bandung, 18 Februari 1989.
- Arikanto, Suharsiwi, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- Badruzaman, Mariam Darus, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994.
- Chambers, Robert, *Rural Development: Putting the Last First*, Longman, New York, 1983.
- Dirdjosisworo, Soedjono, *Budaya Hukum dan Lingkungan Hidup*, Makalah Seminar Teknologi, Biomanajemen, dan Lingkungan, Bandung, 18 Februari 1989.
- Dror, Yehezkel, *Law and Social Change*, dalam Joel B. Grossman dan Mary B. Grossman, *Law and Change In Modern America*, Good Year Publishing, Pacific, Cal, 1971.
- Faisal, Sanafiah, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990.
- Fajri, Em Zul, Ratu April Senja, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*.
- Fuady, Munir, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Kesatu)*, PT Citra Adutya Bakti, Bandung, 1996.
- Galenter, Marc, *Modernisasi Sistem Hukum*, dalam Myron Weiner (ed.), *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan*, cet. III, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1983.
- Gerson, Richard F., *Mengukur Kepuasan Pelanggan*, PPM, Jakarta, 2004.
- Handoko, T. Hani, *Manajemen*, BPFE, Yogyakarta, 1984.

- Hartono, Sri Redjeki, *Tinjauan Yuridis Undang Undang Perlindungan Konsumen, Makalah Seminar Sehari "Undang Undang Perlindungan Konsumen Tantangan atau Ancaman*, 5 Mei 2004.
- Heat, John W., *Pengantar Umum Hukum Ekonomi*, Ellips, 1997.
- Kartaatmaja, Mieke Komar, et.al., *Cyberlaw Suatu Pengantar*, Pusat Studi Cyberlaw, Fakultas Hukum Unpad, Ellips.
- Keraf, A. Sonny, *Etika Bisnis, Tuntutan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Keraf, Goris, *Eksposisi dan Deskripsi*, Nusa Indah, Flores, 1992.
- , *Komposisi, Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa*, Nusa Indah, Flores, 1993.
- Kodiran, *Aspek Kebudayaan Bangsa Dalam Hukum Nasional, Identitas Hukum Nasional*, Editor Artidjo Alkotsar, FH UII Yogyakarta, 1997.
- Koentjaraningrat, *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Penerbit Jambatan, Jakarta, 1999.
- Lubis, T Mulya, *Perusahaan Negara dan Keterlibatannya dalam Perekonomian Indonesia*, dalam T Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002.
- Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Nasution, A.Z., *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta 2002.
- , *Konsumen dan Hukum: Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.
- Nasution, S. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992.

- Nasution, S., dan M. Thomas, *Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Disertasi, dan Makalah*, Bina Aksara, Jakarta, 1996.
- Nawawi Arief, Barda, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Ohmae, Kenichi, *Dunia Tanpa Batas, Kekuatan & Strategi di Dalam Ekonomi yang Saling Mengait*, Binarupa Aksara, Jakarta, 1989.
- Prijono, Onny S., A.M.W. Pranarka (Penyunting), *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996.
- Pudjosewojo, Kusumadi, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara, Jakarta.
- Pujirahayu, Esmi Warassih, *Kegunaan Telaah Kebijaksanaan Publik Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa Ini*, Masalah Masalah Hukum FH UNDIP No. 11 Tahun 1994.
- , *Pidato Pengukuhan: Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*. disajikan pada Upacara Penerimaan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang, 14 April 2001.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1986.
- , *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Rice, David A., *Consumer Transaction*, Little Brown and Company, Boston, 1975.
- Rosyidi, Lily, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1992.
- Schiff, David N. *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Editor Adam Padgorecki dan Christopher J. Whelan, PT Bina Aksara Jakarta, 1987.
- Selayang Pandang PDAM Kota Semarang*, PDAM Kota Semarang, April 2004.

- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT Grasindo, Jakarta, 2000.
- Siagian, Sondang P., *Teori Motivasi dan Aplikasinya*, Bina Aksara, Jakarta, 1989.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Bharrata, Jakarta, 1973.
- , *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1976.
- , *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- , *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Soekanto, Soerjono, Edie T. Hendratno, TH. Sardjito, *Antropologi Hukum Proses Pengembangan Hukum Adat*, CV Rajawali Press, Jakarta, 1984.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru Bandung, 1984.
- , *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni Bandung, 1985.
- Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986.
- Sumardjan, Selo, *Social Change in Jogjakarta*, Gajah Mada University Press, Jogjakarta, 1981.
- Sunggono, Bambang, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- , *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- Suryabrata, Samadi, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- Susanto, IS, *Makalah: Lembaga Peradilan dan Demokrasi*, disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Pendayagunaan Sosiologi Hukum dalam

Masa Pembangunan dan Restrukturisasi Global, dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminat Sosiologi Hukum se Indonesia, Pusat Studi Humas FH Undip, Semarang, 1996.

Tontowi, Jawahir, *Budaya hukum dan Kekerasan Dalam Dinamika Politik Indonesia*, UII Press, 2001.

Wibowo, Basuki Rekso, *Mengefektifkan Hukum Sebagai Sarana Perubahan Sosial*, Majalah Varia Peradilan, Tahun IV No 37 Oktober 1988, Ikahi, Jakarta.

Widjaja, Gunawan, Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

Wignyosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma, dan Dinamika Masalahnya*, Elsam, Jakarta, 2002.

Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1997.

Zetlin, Irving M., *Memahami Kembali Sosiologi, Kritik Terhadap Teori Sosiologi Kontemporer*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 1995.

Peraturan Perundang-undangan:

UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Perda Nomor 7 Tahun 1983 tentang Perubahan untuk Pertama Kali Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 12 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.

Perda Nomor 12 Tahun 1978 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.

Keputusan Walikota Semarang Nomor 690/303/2002 tentang Penetapan Tarif Air Minum pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Semarang.